

# Konjunkturelle Eintrübung und sinkende Produktion in der Industrie: Was können Unternehmen und Politik tun?

Die Perspektiven für die Wirtschaft trüben sich weiter ein. Der Abschwung setzt sich fort. Nicht nur in der Industrie werden die Sorgen größer, die Abwärtstendenz erfasst zunehmend auch die anderen Wirtschaftszweige. Immer mehr Ökonomen warnen vor einer Rezession in Deutschland. Wie sollten Unternehmen und Politik auf die konjunkturelle Eintrübung reagieren? Könnte Kurzarbeit eine Lösung sein?

*Werner Eichhorst\* und Ulf Rinne\*\**  
**Drohender Abschwung in Zeiten der Digitalisierung: Brauchen wir jetzt »Kurzarbeit 4.0«?**

Die Erinnerung verblasst schnell, aber konjunkturelle Krisen – auch von längerer Dauer – treten vergleichsweise häufig auf. So gab es in der Geschichte der Bundesrepublik nach allgemeinem Verständnis bislang insgesamt sechs größere Rezessionen (in den Jahren 1966–1967, 1973–1975, 1980–1982, 1991–1994, 2001–2003 und 2008–2009). Auch aktuell trüben sich die Konjunkturaussichten wieder ein. Der Brexit und sich möglicherweise noch verschärfende internationale Handelskonflikte stellen zusätzliche Risiken dar, die insbesondere exportstarke Branchen, etwa das verarbeitende Gewerbe, treffen könnten.

Auch wenn die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt momentan noch vergleichsweise komfortabel erscheint und sich dort die Vorzeichen einer Krise nur bei genauem Hinsehen erkennen lassen, werden die Rufe nach staatlichen Investitionen, Interventionen und neuen Instrumenten lauter, zumal die Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit nach einer vergleichsweise langen Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs gut gefüllt sind. Dies weckt Begehrlichkeiten.

Gleichzeitig ergeben sich aus der Digitalisierung und dem fortschreitenden Strukturwandel neue arbeitsmarktpolitische Herausforderungen, die möglicherweise auch neue Antworten erfordern. Bei vie-

len Menschen ist jedenfalls eine Verunsicherung festzustellen (vgl. BMAS 2019), die durch Schreckensszenarien in der medialen Öffentlichkeit, wonach fast die Hälfte der Beschäftigung in Deutschland durch Automatisierung gefährdet sein könnte, weiter befeuert wird.

## **PLÄNE DES ARBEITSMINISTERIUMS: VERKNÜPFUNG VON ZWEI HANDLUNGSFELDERN ALS »KUNSTGRIFF«**

In dieser Gemengelage wurden neue Pläne des Arbeitsministeriums – zumindest in ihren groben Zügen – bekannt. Mit dem »Arbeit-von-morgen-Gesetz« möchte Minister Heil augenscheinlich zwei Handlungsfelder und Herausforderungen miteinander verknüpfen: Erstens sollen die möglichen negativen Folgen des fortschreitenden Strukturwandels durch geeignete Instrumente, insbesondere durch Weiterbildung und Qualifizierung, abgefedert werden; zweitens sollen konjunkturelle Risiken für den Arbeitsmarkt, insbesondere durch eine Weiterentwicklung des etablierten Instruments der Kurzarbeit, besser abgesichert werden.

Die Kombination dieser beiden Handlungsfelder – konjunktureller Einbruch und struktureller Wandel – darf durchaus als »Kunstgriff« verstanden werden. Denn es handelt sich um zwei Entwicklungen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar zeitlich zusammenfallen könnten, aber unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Antworten erfordern. Wenn sich Unternehmen einer kurzfristigen Nachfrageschwäche ausgesetzt sehen, kann es in der Tat ökonomisch sinnvoll sein, sie mit Instrumenten wie etwa Kurzarbeit zu unterstützen, um ihre Belegschaft auch in dieser Phase im Betrieb halten zu können. Entlassungen wären in einer solchen Situation nicht nur betriebswirtschaftlich, sondern auch gesamtwirtschaftlich eher kostspielig: Denn sobald sich die Konjunktur



Werner Eichhorst



Ulf Rinne

\* Prof. Dr. Werner Eichhorst ist Forschungsgruppenleiter und Koordinator für europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn sowie Honorarprofessor an der Universität Bremen.

\*\* Dr. Ulf Rinne ist Head of Scientific Management und Senior Research Associate am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

wieder erholt, befinden sich die eingearbeiteten und qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ja weiterhin in produktiven Arbeitsverhältnissen, so dass eine wachsende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ohne Verzögerung durch die Suche nach Fachkräften befriedigt werden kann. Dies gelang in Deutschland im Zuge der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2009 besonders gut.

Ganz anders ist die Situation bei längerfristigen strukturellen Problemen zu beurteilen. Erweist sich die Geschäftsidee eines Unternehmens oder sogar einer ganzen Branche als nicht mehr tragfähig, ist es nicht ratsam, diese Betriebe längerfristig zu Lasten der Allgemeinheit zu unterstützen. Denn die konservierende Wirkung bestimmter Instrumente wie etwa Kurzarbeit auf die Beschäftigungsstruktur hemmt den unvermeidbaren Strukturwandel – vor allem, wenn sie über einen längeren Zeitraum eingesetzt werden (vgl. Eichhorst und Marx 2009). Sobald also eher strukturelle als konjunkturelle Faktoren für die Krise eines Unternehmens verantwortlich sind, sollte die schnelle Vermittlung – gegebenenfalls ergänzt um den Einsatz bedarfsgerechter Qualifizierung – Vorrang gegenüber der künstlichen Aufrechterhaltung nicht mehr zukunftsfähiger Arbeitsplätze haben.

Allerdings ist es gar nicht so einfach, eine konjunkturelle Durststrecke von tiefgehenden strukturellen Problemen am aktuellen Rand zu unterscheiden. In manchen Branchen, wie etwa in der Automobilindustrie, treten beide Herausforderungen tatsächlich derzeit offenbar gleichzeitig auf. Die Politik sollte dennoch im Sinne einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik auch in dieser Situation der Verführung widerstehen, mit Hilfe einer unangemessenen Ausweitung von Kurzarbeit betroffenen Unternehmen und ihren Beschäftigten zu signalisieren, dass auf mittlere Sicht notwendige betriebliche Anpassungen und Arbeitsplatzwechsel vermeidbar seien.

#### **KURZARBEIT HAT SICH ZULETZT IN DER FINANZ- UND WIRTSCHAFTSKRISE BEWÄHRT**

Dass sich die Politik in der gegenwärtigen Situation an das Instrument der Kurzarbeit erinnert, ist jedoch naheliegend. Schließlich wird Kurzarbeit eine wichtige Rolle bei der erfolgreichen Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise zugeschrieben (vgl. Brenke et al. 2013; Möller 2010). Das Instrument stellte damals eine geeignete Antwort auf die vorübergehende, durch den Einbruch der Finanzmärkte ausgelöste Schwäche – in Deutschland vor allem der Auslandsnachfrage – dar. Auf dem Höhepunkt der Krise machten zur Jahresmitte 2009 bis zu 1,5 Mio. Beschäftigte davon Gebrauch, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, was etwa 350 000 bis 400 000 Vollzeitäquivalenten entsprach (vgl. Möller 2010; Boeri und Brücker 2011). Kurz-

arbeit wurde auch zuvor schon zur Krisenbewältigung eingesetzt – auch bei strukturellen Herausforderungen, etwa um die unmittelbaren Folgen der Wiedervereinigung in Ostdeutschland sozial abzufedern.

Aus Sicht der Beschäftigten halten sich die Einkommensverluste, die durch Kurzarbeit entstehen, in Grenzen. Während die geleistete Arbeitszeit wie üblich entlohnt wird, werden die Einbußen durch Arbeitsausfälle zu einem Teil von der Bundesagentur für Arbeit durch Lohnersatzleistungen analog dem Arbeitslosengeld I ausgeglichen. Diese belaufen sich bei Kurzarbeitern ohne Kinder auf 60%, mit Kindern auf 67% der Nettoentgeltdifferenz. Die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen laufen normal weiter. Den Vorteilen für Arbeitgeber, Entlassungen zu vermeiden, steht aus ihrer Sicht grundsätzlich der Nachteil gegenüber, dass bei Kurzarbeit die Lohnkosten nicht proportional mit der Verkürzung der Arbeitszeit sinken. In der letzten Krise wurden die Regelungen jedoch sukzessive großzügiger gestaltet, so dass es auch zu einer längerfristigen Nutzung von Kurzarbeit kam (vgl. Brenke et al. 2013).

Balleer et al. (2016) zeigen, dass der Einsatz von Kurzarbeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Tat zur Beschäftigungssicherung beigetragen hat. Allerdings weisen ihre Ergebnisse außerdem auf einen wichtigen Unterschied hin: Während die regelbasierte Komponente des Instruments eine effiziente Form der Arbeitsplatzsicherung darstellte, hat sich die diskretionäre Ausweitung des Instruments während der Krise als ineffizient erwiesen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dass für den Einsatz von Kurzarbeit transparente Regeln unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelten.

Cahuc (2019) vertritt ebenfalls den Standpunkt, dass sowohl im Aufschwung als auch in der Krise die gleichen Regeln für Kurzarbeit gelten sollten. Ansonsten besteht die politische Versuchung, die entsprechenden Regeln in Krisenzeiten zugunsten bestimmter Branchen und zulasten der Allgemeinheit der Beitragszahlerinnen und -zahler generös auszuweiten. Um eine exzessive und (zu) lange Nutzung von Kurzarbeit zu erschweren, unterbreitet er außerdem den Vorschlag, Unternehmen bei längerer Nutzung mit einem steigenden Anteil an den Kosten von Kurzarbeit zu beteiligen (also dem Prinzip des »Experience-Rating« folgend). Ein solcher Mechanismus erleichtert es auch, die politische Verpflichtung einzugehen und durchzuhalten, in Krisenzeiten keine diskretionäre Ausweitung des Instrumenteneinsatzes vorzunehmen.

Dass mit dem Einsatz von Kurzarbeit auch Wohlfahrtsverluste verbunden sind, zeigen Boeri und Brücker (2011). So ist die Anzahl der Arbeitsplätze, die in der Krise erhalten wurden, geringer ausgefallen als die Vollzeitäquivalente der betroffenen Kurz-

arbeiter. Auch können ihren Ausführungen zufolge andere institutionelle Vorkehrungen wie etwa Betriebsvereinbarungen über Arbeitszeiten, Lohn- und Beschäftigtenniveaus effektiver als Kurzarbeit sein (vgl. auch Möller 2010). Die spezielle Ausgestaltung von Kurzarbeit in Deutschland mit einer Kostenbeteiligung der Unternehmen reduziert jedoch die verbundenen Anreizprobleme und folgt – zumindest dem Grundsatz nach – bereits dem Prinzip des Experience-Ratings.

### **ZURÜCKHALTENDE NUTZUNG DER KOMBINATION VON KURZARBEIT UND WEITERBILDUNG**

Bereits in der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise wurde versucht, Kurzarbeit mit Weiterbildung und Qualifizierung zu verbinden. Es erscheint auch naheliegend, die reduzierte Arbeitszeit mit sinnvollen Tätigkeiten zu füllen – noch dazu mit arbeitsmarktnahen Bildungsaktivitäten, die gemeinhin als die Antwort auf den sich vollziehenden Wandel unserer Arbeitswelt betrachtet werden.

Damals wurden die finanziellen Anreize für Unternehmen erhöht, indem Arbeitgebern die hälftigen Sozialversicherungsbeiträge in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit erstattet wurden, sollten sich Kurzarbeiter in dieser Zeit weiterbilden. Zuvor nutzen nur wenige Unternehmen Kurzarbeit zur Qualifizierung ihrer Belegschaft. So hatten etwa im Jahr 2003 von den Unternehmen mit Kurzarbeit lediglich 5% Weiterbildung eingeführt (vgl. Crimmann und Wießner 2009).

Aber auch mit höheren finanziellen Anreizen in der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde Kurzarbeit nur relativ selten mit Weiterbildung kombiniert. Heidemann (2011) berichtet sogar von »ernüchternden« Zahlen: Demnach waren im Dezember 2009 lediglich etwa 2% der damals registrierten Kurzarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen, die durch Mittel des Europäischen Sozialfonds und der Bundesagentur für Arbeit gefördert wurden. Insgesamt dürfte sich der Anteil von Kurzarbeitern in Qualifizierungsmaßnahmen auf kaum mehr als 5% belaufen haben, auch wenn betriebliche Weiterbildung natürlich auch aus eigenen Mitteln der Unternehmen finanziert werden kann.

Es gibt vor allem zwei Erklärungsansätze für die in der Vergangenheit nur verhaltene Inanspruchnahme der Kombination von Kurzarbeit und Weiterbildung: Erstens lassen sich die organisatorischen Anforderungen für Qualifizierungsmaßnahmen nur schwer mit den organisatorischen Bedingungen von Dauer und Lage der Kurzarbeit in Einklang bringen. Nachhaltige Qualifizierung muss auf kontinuierliche Weiterbildung setzen, während das Ziel von Kurzarbeit gerade darin besteht, ihren Einsatz bei einer besseren Auftragslage möglichst schnell zu beenden. Zweitens gibt es in vie-

len Betrieben nach wie vor keine präzisen Vorstellungen über konkrete Qualifizierungsbedarfe und keine innerbetrieblichen Weiterbildungsstrategien.

### **MEHR CHANCEN FÜR QUALIFIZIERUNG – ABER KEINE PERSPEKTIVQUALIFIZIERUNG OHNE PERSPEKTIVE**

Das zum 1. Januar 2019 in Kraft getretene Qualifizierungschancengesetz stellt bereits einen wichtigen Schritt in Richtung nachhaltiger Qualifizierung dar, indem es Weiterbildung losgelöst von konjunkturellen Schwankungen motiviert. Es berücksichtigt die Erkenntnis, dass es zusätzlicher (finanzieller) Anreize für kontinuierliche, längerfristige oder grundlegendere Qualifizierungen bedarf, da das betriebliche Engagement in diesem Bereich weiterhin deutlich geringer ausfällt als bei kurzfristigen (Anpassungs-) Weiterbildungen. Auch sind gerade Beschäftigte mit geringer oder mittlerer Qualifikation sowie ältere Arbeitskräfte oft von betrieblicher Weiterbildung ausgeschlossen. Sie laufen damit Gefahr, im Strukturwandel abgehängt und auf instabile oder geringentlohnte Arbeitsverhältnisse verwiesen zu werden (vgl. Eichhorst et al. 2019). Weiterhin ist zu konstatieren, dass die am stärksten vom gegenwärtigen und sich abzeichnenden technologischen Veränderungen betroffenen Beschäftigtengruppen derzeit wenig an Weiterbildung partizipieren (vgl. Heß et al. 2019).

Nun sehen die bekanntgewordenen Pläne des Arbeitsministeriums vor, das Qualifizierungschancengesetz vor dem Hintergrund des fortschreitenden Strukturwandels um neue Fördermöglichkeiten zu ergänzen: Erstens um den Transformationszuschuss, dessen Voraussetzungen bisher vage bleiben, und zweitens um die Perspektivqualifizierung, bei der es Beschäftigten, die in einem Unternehmen keine Perspektive auf Weiterbeschäftigung haben, ermöglicht werden soll, die Beschäftigung in diesem Unternehmen trotzdem für die Dauer einer geförderten Weiterbildung fortzuführen.

Dieser Ansatz ist sehr kritisch zu bewerten: Gibt es strukturelle Probleme in einem Unternehmen oder gar in einer ganzen Branche, ist Qualifizierung zwar grundsätzlich ein richtiger Weg. Darüber hinaus ist aber auf eine schnelle Vermittlung in expandierende Unternehmen und Wirtschaftszweige zu setzen, die bei der Perspektivqualifizierung vernachlässigt wird. Stattdessen sollen nicht mehr zukunftsfähige Arbeitsplätze künstlich aufrechterhalten werden, womit man auch den betroffenen Beschäftigten nur scheinbar einen Gefallen tut. Die Fiktion einer »Bleibeperspektive« dürfte sich spätestens dann in Luft auflösen, wenn sie feststellen, dass sie sich womöglich nicht bedarfsgerecht qualifiziert haben und durch die Weiterbeschäftigung in einem perspektivlosen Betrieb wertvolle Zeit verloren haben.

Der Weg von Entlassungen ist zwar kurzfristig schmerzhaft, dürfte aber langfristig mit besseren Perspektiven verbunden sein. Fördermöglichkeiten für eine Einstiegsqualifizierung in einem neuen, dynamischen Unternehmen könnten zudem zusätzliche Optionen bei der Arbeitsplatzsuche eröffnen, zumal Engpässe an Fachkräften in bestimmten Berufen und Branchen trotz konjunktureller Eintrübung fortbestehen dürften. Findet Qualifizierung im neuen Betrieb statt, noch dazu am künftigen Arbeitsplatz, stellt dies auch sicher, dass konkrete Qualifizierungsbedarfe getroffen werden.

Um Qualifizierung mehr Chancen einzuräumen, lohnt auch der Blick nach Österreich mit den dort etablierten Instrumenten der Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2017). Unser Nachbarland hat so einen Weg gefunden, jenseits der gezielten betrieblichen Qualifikationsentwicklung individuelle Weiterbildungsaktivitäten von Beschäftigten gezielt zu fördern (vgl. Lassnigg et al. 2011; Lassnigg und Unger 2014; Papouschek 2017). Allerdings setzen beide Instrumente die Zustimmung des Arbeitgebers voraus, was eine Qualifizierung an den Bedarfen des Arbeitsmarktes vorbei unwahrscheinlicher macht.

#### **FAZIT UND AUSBLICK: »WEITERBILDUNG 4.0« STATT »KURZARBEIT 4.0«**

Kurzarbeit hat sich bewährt, Unternehmen dabei zu unterstützen, ihre Belegschaft auch in konjunkturellen Durststrecken im Betrieb halten zu können. Dieses Instrument greift aber bei tieferehenden strukturellen Problemen zu kurz. Dies zeigen auch die vorliegenden Untersuchungen der Variante des Transferkurzarbeitergeldes, die keine verbesserten Beschäftigungsaussichten für die Teilnehmer an dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nachweisen können (vgl. Schneider et al. 2007).

Obwohl die Verknüpfung von Kurzarbeit und Weiterbildung nicht nur in Zeiten eines tiefgehenden Strukturwandels vordergründig sehr reizvoll und sozialplanerisch naheliegend erscheint, ist die bisher nur zurückhaltende Nutzung dieser »Hybridvariante« ein eindeutiges Indiz für nur schwer lösbare Zielkonflikte, die sich in Krisenzeiten möglicherweise sogar noch verstärken (vgl. auch Bellmann und Leber 2010).

Da der Weiterbildungsbedarf in unserer Gesellschaft auf absehbare Zeit nicht konjunkturabhängig sein wird, ist eine Weiterbildungsoffensive – ganz unabhängig von Kurzarbeit – notwendig. Dabei gilt es unter anderem, den schwierigen Spagat zwischen selbstbestimmter Qualifizierung auch losgelöst vom Arbeitsplatz und bedarfsgerechter Weiterbildung unter Einbeziehung der Unternehmen zu bewerkstelligen. Bestandteile könnten jedoch neue niederschwellige modulare Angeboten sein, die sich auch mit einem geringeren Zeit- und Kostenaufwand

bewältigen lassen. Gleichwohl sind die Erwartungen einer Stabilisierbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen in schrumpfenden Branchen sowie einer arbeitsmarktpolitischen Steuerung von reibungslosen Übergängen unrealistisch.

#### **LITERATUR**

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019), *Zwischenbericht Zukunftsdialog »Neue Arbeit – Neue Sicherheit«*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/zukunftsdialog-zwischenreport.pdf>, aufgerufen am 26. August 2019.
- Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2016), »Does short-time work save jobs? A business cycle analysis«, *European Economic Review* 84, 99–122.
- Bellmann, L. und U. Leber (2010), »Betriebliche Weiterbildung: In der Krise bleibt das Bild zwiespältig«, *IAB-Forum* (1), verfügbar unter: [http://doku.iab.de/forum/2010/Forum1-2010\\_Bellmann\\_Leber.pdf](http://doku.iab.de/forum/2010/Forum1-2010_Bellmann_Leber.pdf), aufgerufen am 10. September 2019.
- Bock-Schappelwein, J. U. Famira-Mühlberger und U. Huemer (2017), »Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich«, *WIFO-Monatsberichte* 90(5), 393–402.
- Boeri, T. und H. Brücker (2011), »Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession«, *Economic Policy* 26(68), 697–765.
- Brenke, K. U. Rinne und K. F. Zimmermann (2013), »Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession«, *International Labour Review* 152(2), 287–305.
- Cahuc, P. (2019), »Short-time work compensation schemes and employment« IZA World of Labor (11), verfügbar unter: <https://wol.iza.org/articles/short-time-work-compensations-and-employment>, aufgerufen am 10. September 2019.
- Crimmann, A. und F. Wießner (2009), »Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit«, *IAB-Kurzbericht* (14), verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb1409.pdf>, aufgerufen am 10. September 2019.
- Eichhorst, W. und P. Marx (2009), »Kurzarbeit – Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?«, *Wirtschaftsdienst* 89(5), 322–328.
- Eichhorst, W., P. Marx, T. Schmidt, V. Tobsch, F. Wozny und C. Linckh (2019), *Geringqualifizierte in Deutschland Beschäftigung, Entlohnung und Erwerbsverläufe im Wandel*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/Geringqualifizierte\\_in\\_Deutschland\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/Geringqualifizierte_in_Deutschland_final.pdf), aufgerufen am 10. September 2019.
- Heidemann, W. (2011), *Qualifizierung in Kurzarbeit*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/mbf\\_pers\\_bild\\_quali\\_kurzarbeit.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/mbf_pers_bild_quali_kurzarbeit.pdf), aufgerufen am 26. August 2019.
- Heß, P., S. Janssen und U. Leber (2019), »Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter«, *IAB-Kurzbericht* (16), verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb1619.pdf>, aufgerufen am 10. September 2019.
- Lassnigg, L., R. Gottwald, H. Hofer, H. Kuschej und S. Zaussinger (2011), *Evaluierung der Bildungskarenz 2000–2009*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Wien.
- Lassnigg, L. und M. Unger (2014), »Die Bildungskarenz als Lückenbüßer der sozialen Absicherung von Studierenden? Ein ambitioniertes Programm findet seine Ziele«, *WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des ISW* 37, Sonderheft, 15–45.
- Möller, J. (2010), »The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle«, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (Journal for Labour Market Research)* 42(4), 325–336.
- Papouschek, U. (2017), *BezieherInnen von Fachkräftestipendium, Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld*, Endbericht, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), Wien.
- Schneider, H., K. Brenke, B. Jesske, L. C. Kaiser, U. Rinne, M. Schneider, J. Steinwede und A. Uhlendorff (2007), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Bericht 2006*, IZA Research Report No. 10, verfügbar unter: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_10.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_10.pdf), aufgerufen am 10. September 2019.

## Hubertus Heil\* Die wichtigste Ressource bleibt der Mensch

Deutschland ist ein Industrieland. Der Anteil der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes ist mit 23,1% höher als in allen anderen Ländern der G 7 und ist im Vergleich zu den USA nahezu doppelt so groß. Zudem bietet das Verarbeitende Gewerbe 7,5 Mio. Menschen Arbeit. Damit ist die Industrie in Deutschland nicht nur ein herausragender Wirtschaftsfaktor, sie prägt auch die Identität des Landes. Gerhard Schröder hat einmal zugespitzt formuliert: »Wir können nicht davon leben, uns gegenseitig die Haare zu schneiden.«

### AUS DER WIRTSCHAFTSKRISE LERNEN

Vor diesem Hintergrund treffen Nachrichten über eine schwächer werdende Industriekonjunktur hierzulande einen empfindlichen Nerv. Wenn Indikatoren wie der ifo Geschäftsklimaindex oder der Einkaufsmanagerindex nach unten zeigen, mehren sich in Wirtschaft und Politik die Stimmen, die auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen fordern.

In diesem Zusammenhang lohnt ein Rückblick auf die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009. Damals hat sich das Kurzarbeitergeld als ein schnell wirkendes, unbürokratisches und zielgenaues Instrument erwiesen. Betriebe erhielten damals – über die ohnehin geltenden Regelungen hinaus – erleichterten Zugang zur Kurzarbeit. Über das Kurzarbeitergeld konnte der Entgeltausfall der Beschäftigten wenigstens teilweise kompensiert werden. Zu Krisenzeiten profitierten davon über eine Million Menschen. Damit gelang es, Arbeitslosigkeit für betroffene Beschäftigte zu vermeiden. Zugleich wurden Arbeitskräfte in den Unternehmen gehalten, so dass diese sofort zur Verfügung standen, als die Konjunktur überraschend schnell wieder anzog. Mit Hilfe dieser – auch heute noch richtigen – Strategie kam Deutschland damals so gut wie kaum ein anderes Industrieland durch die Wirtschaftskrise.

Die aktuelle Eintrübung der Industriekonjunktur unterscheidet sich jedoch in verschiedener Hinsicht von der Krise 2008/2009. Zunächst der Umfang der Abschwächung: Im Jahr 2009 schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 5,7%, während wir aktuell über einen Rückgang von 0,1% im 2. Quartal 2019 diskutieren. Es besteht kein Anlass, trotz konjunktureller Eintrübung, eine Krise herbeizureden.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise sich damals »horizontal« über sämtliche Wirtschaftsbereiche erstreckte. Die exportorientierte deutsche Industrie war besonders stark von der schrumpfenden Weltwirtschaft betrof-

fen, aber auch der Dienstleistungssektor verzeichnete Rückgänge, ebenso die Bauindustrie. Dies ist momentan so nicht erkennbar.

Für den Fall aber, dass sich die Konjunktur deutlich stärker eintrüben und ein größerer Arbeitsausfall drohen sollte, muss die Bundesregierung gewappnet sein. Deshalb schlage ich vor, die Bundesregierung mittels einer Ermächtigung zu schnellem Handeln zu befähigen. Sie wird dann nicht nur die Dauer, sondern auch die Zugangsvoraussetzungen zu Kurzarbeitergeld öffnen können, was sich bereits in der Wirtschaftskrise 2008/2009 bewährt hat.

### STRUKTURELLE HERAUSFORDERUNGEN

Heute konzentrieren sich die Sorgen der Wirtschaft vor allem auf die Industrie. Diese sind nicht nur konjunkturell bedingt oder von internationalen Unsicherheiten wie den US-amerikanisch chinesischen Handelsstreitigkeiten oder dem drohenden Brexit begründet. Die deutsche Industrie muss sich einem Strukturwandel stellen, der sich vor allem aus folgenden Trends ergibt:

- Eine verstärkte **Digitalisierung** in Produktionsprozessen und bei den Produkten selbst führt dazu, dass Unternehmen ihre Geschäftsmodelle auf den Prüfstand stellen müssen. In Zukunft wird es nicht nur darauf ankommen, die effizientesten Maschinen zu bauen, sondern beispielsweise auch auf eine intelligente Sammlung und Aufarbeitung der generierten Maschinendaten.
- **Klimapolitische Verpflichtungen** werden dazu führen, dass die deutsche Industrie noch stärker als bisher daran arbeiten muss, ihren ökologischen Fußabdruck zu reduzieren, also den CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Wertschöpfungseinheit weiter zu verringern. Gleichzeitig ist absehbar, dass auch die Anforderungen an Produkte selbst – wie schon bei der Digitalisierung ausgeführt – sich wandeln werden. Die aktuelle Diskussion um neue Formen der Mobilität verdeutlicht, vor welcher großen Umbrüche die deutsche Industrie hier steht.
- Die **Gewichte der Weltwirtschaft** und damit potenzielle Kunden deutscher Exportunternehmen werden sich in den kommenden Jahren weiter verschieben. Es ist absehbar, dass die Bedeutung des asiatischen Marktes für die deutsche Industrie noch weiter wachsen wird. Das bedeutet auch, dass beispielsweise politische Entscheidungen außerhalb Deutschlands und der Europäischen Union an Bedeutung gewinnen werden. Wenn in China nur noch E-Autos zugelassen werden, hat dies erhebliche Auswirkungen auf Unternehmen in Deutschland.

In erster Linie müssen die Unternehmen selbst Lösungen für diese Herausforderungen finden. Die Politik kann sich jedoch nicht einfach zurücklehnen,



Hubertus Heil

© Susi Knoll

\* Hubertus Heil ist Bundesminister für Arbeit und Soziales.

sondern muss dafür sorgen, dass sich die Unternehmen und ihre Beschäftigten unter den richtigen Rahmenbedingungen um- und neuorientieren können. Neben kurzfristig wirkenden Maßnahmen wie dem Kurzarbeitergeld zur Abfederung von konjunkturellen Schwächephasen sind meiner Ansicht nach auch Instrumente notwendig, die langfristig die Produktivität der Industrie und des Wirtschaftsstandorts Deutschland stärken können.

### QUALIFIZIERUNG IST DER SCHLÜSSEL

Der Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier hat hierzu eigene Vorschläge gemacht, die vor allem industriepolitisch orientiert sind. Nicht weniger wichtig für eine zukunftsfähige Wirtschaft ist für mich jedoch die Ressource, die den Aufstieg Deutschlands zur führenden Industrienation Europas möglich gemacht hat: die Menschen und ihre Fähigkeiten. Das heißt, es muss voll auf Weiterbildung und Qualifizierung gesetzt werden. Alle sollen die Chance haben, sich neue Kompetenzen und Qualifikationen anzueignen. Nur so können sich die Menschen sicher auf dem Arbeitsmarkt bewegen und Unternehmen die Fachkräfte finden, die sie benötigen. Nur mit Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen wird es gelingen, eine nachhaltige und moderne Wirtschaft zu schaffen. Für die soziale Marktwirtschaft ist Qualifikation eine Schicksalsfrage.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales schlägt für diese Aufgabe das »Arbeit-von-morgen-Gesetz« vor. Es beinhaltet einen Instrumentenkasten, der noch stärkere Anreize für Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen geben soll, gerade für die Unternehmen, die sich im Strukturwandel befinden. Ich möchte zum Beispiel im schon geltenden Qualifizierungschancengesetz eine zweite Förderlinie für Unternehmen aufmachen, in denen mindestens 10% der Belegschaft infolge des Strukturwandels Qualifizierungsbedarf haben. Voraussetzung für diese – deutlich erhöhte – Förderung soll ein Qualifizierungsplan sein, den die Betriebsparteien gemeinsam erarbeiten und der auch die langfristige Entwicklung des Unternehmens betrachtet. Besteht kein Betriebsrat, kann der Arbeitgeber allein einen Qualifizierungsplan aufstellen und muss darlegen, wie er in den vergangenen drei Jahren seine Belegschaft qualifiziert hat und wie sich der Strukturwandel auf seinen Betrieb auswirkt.

Zudem wollen wir einen Impuls setzen, um Arbeitgeber zu motivieren, Kurzarbeit intensiver für Qualifizierungen zu nutzen.

Die konkrete Ausgestaltung des »Arbeit-von-morgen-Gesetzes« wird noch zu diskutieren sein. Dabei wird sicherlich auch die Finanzierung eine Rolle spielen. Das Argument, betriebliche Weiterbildung sei in erster Linie Aufgabe der Unternehmen, nehmen wir ernst. Jedoch ist die Finanzierung für kleine und mittlere Unternehmen in stark betroffenen Bran-

chen angesichts des erforderlichen Qualifizierungsumfangs oft nur schwer oder gar nicht zu stemmen. Gerade sie sollten daher unterstützt werden, wobei Mitnahmeeffekte durch geeignete Anspruchsvoraussetzungen und Fördermodalitäten eingegrenzt werden müssen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind Investitionen in die Qualifikation der Beschäftigten und Arbeitslosen gut angelegtes Geld. So zeigt eine Studie des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass der Ausbau von beruflicher Weiterbildung über positive Lohn- und Produktivitätseffekte zusätzliche Einnahmen auch für den Staat generiert und zugleich Transferausgaben vermeiden kann. Zudem ist gerade in Zeiten der Digitalisierung eine rechtzeitige Qualifizierung essentiell, um strukturelle Arbeitslosigkeit zu verhindern (vgl. Weber et al. 2019). Letztlich gilt es also, nicht an der falschen Stelle zu sparen. Wenn ohne Geld für Qualifizierung massiv Jobs verloren gingen und Sozialleistungen nötig wären, ist es auch volkswirtschaftlich klüger, stattdessen Weiterbildung zu finanzieren.

Zudem wäre eine stärkere Unterstützung von Qualifikationsmaßnahmen ein wichtiges Signal an Wirtschaftszweige im Umbruch: Wer sein Geschäftsmodell überarbeitet und damit die Zukunftsfähigkeit des Betriebes sichert, kann auch mit einem Beitrag des Staates rechnen, damit Produkte, Prozesse und Beschäftigte weiterhin zusammenpassen.

Die verstärkte Förderung von Weiterbildung könnte auch dazu beitragen, dass mehr Menschen davon profitieren und zugleich langfristig eine gerechtere Primärverteilung der Einkommen erreicht wird. Wenn Unternehmen nach allein betriebswirtschaftlichen Kriterien (und mit keiner oder nur geringer staatlicher Förderung) entscheiden, wer weitergebildet wird, fällt die Wahl in erster Linie auf Hochqualifizierte, wie Analysen des IAB zeigen (vgl. Heß, Janssen und Leber 2019; Kruppe und Baumann 2019). Ein Grund dafür kann sein, dass Unternehmen bei Hochqualifizierten besonders hohe Produktivitätsgewinne aus der Investition der Weiterbildung antizipieren. Dass Weiterbildungen bisher weitestgehend ein Privileg der Höherqualifizierten sind, lässt innerbetrieblich und volkswirtschaftlich das Lohngefälle wachsen. Wenn hingegen staatliche Unterstützung bei der Weiterbildung an Qualifizierungspläne für alle Ebenen des Betriebes gekoppelt wird, könnten auch Beschäftigte profitieren, die zuvor nicht im Fokus des Betriebes standen. Damit können wir auch den Trend zur Lohnungleichheit bremsen.

Zugleich kann die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu mehr Innovation im Betrieb führen – sei es im Prozessablauf oder bei den Produkten selbst. In großen Unternehmen decken vor allem hauseigene Forschungsabteilungen diese Aufgabe ab, aber gerade in mittelständischen und kleinen Unternehmen ist es durchaus möglich, dass Innovation nah an der eigentlichen Produktion entsteht.

## FAZIT

Die Arbeitsmarktpolitik kann auf konjunkturelle Eintrübungen mit einem breiten Instrumentarium reagieren, zu dem auch das konjunkturelle Kurzarbeitergeld zählt. Es zeichnet sich in Teilen der Industrie jedoch ab, dass die kommenden Herausforderungen nicht nur konjunktureller, sondern insbesondere struktureller Natur sind. Deshalb ist es notwendig, die bestehenden Instrumente zu erweitern und den Fokus auf Weiterbildung, Qualifizierung und auch deren Verzahnung mit Kurzarbeit zu legen.

Allerdings ist die Arbeitsmarktpolitik kein Allheilmittel. Umfassende Konzepte sind gefragt im Hinblick auf Infrastruktur, die Kapitalisierung von Unternehmen und deren Zugang zu Finanzierung oder die Förderung von Forschung und Entwicklung. Aber die Arbeitsmarktpolitik kann mit einer Mischung aus bewährten und neuen Instrumenten wichtige Impulse zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Industrie und der gesamten Volkswirtschaft geben, sowohl kurz- als auch mittel- und langfristig.

## LITERATUR

Heß, P., S. Janssen und U. Leber (2019), *Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologie ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter*, IAB Kurzbericht 16, Nürnberg.

Kruppe, T. und M. Baumann (2019), *Weiterbildungsbeteiligung, formale Qualifikation, Kompetenzausstattung und Persönlichkeitsmerkmale*, IAB Forschungsbericht 1, Nürnberg.

Weber, E., T. Kruppe, J. Mühlhan und J. Wiemers (2019), *Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung. Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse*; IAB-Kurzbericht 8, Nürnberg.

Martin Bruder Müller\*

## Kein Kurieren am Symptom – wir brauchen eine langfristige Agenda für Unternehmen und Politik

Eine adäquate Antwort auf die Eingangsfrage erfordert eine sorgfältige Diagnose der Ursachen, die dem Rückgang in der Industrieproduktion zugrunde liegen. Betrachtet man die Entwicklung aus dem deutschen und europäischen Blickwinkel, so ist zunächst festzuhalten, dass wir es derzeit keineswegs nur mit einem normalen Konjunkturrückgang am Ende eines Aufschwungs zu tun haben. Es ist zwar richtig, dass die Produktionskapazitäten in den vergangenen Jahren vielfach stärker als normal ausgelastet waren und sich schon allein aus diesem Grund das weitere Wachstum abschwächen musste. Dieses Erklärungsmuster hat aber bereits im zweiten Halbjahr 2018 an Bedeutung verloren. Seither rückte die unerwartet schwache Nachfrage nach Investitionsgütern und dauerhaften Konsumgütern (vor allem die schwache Autonachfrage) in den Mittelpunkt.

Hier spielen zyklische Effekte sicher eine Rolle, sie werden aber von politischer Unsicherheit überlagert. Die negativen Auswirkungen des Handelskonflikts zwischen den USA und China dämpfen Welthandel und Wirtschaftswachstum. Deutschland mit der starken Exportorientierung seiner Kernbranchen Auto, Maschinenbau, Elektrotechnik und der Chemieindustrie ist dem besonders ausgesetzt. Das nicht endende Gezerre um den Brexit hat zu massiver Verunsicherung geführt, nicht nur im Vereinigten Königreich, sondern auch bei seinen europäischen Handelspartnern. Die Industrie mit ihren hoch integrierten Wertschöpfungsketten wäre von einem harten Brexit besonders betroffen. Sich verschärfende geopolitische Konflikte erschweren die Lage zusätzlich. Der Ausstieg der USA aus dem Nuklearabkommen mit dem Iran, die Wiedereinführung von Sanktionen gegen das Land und die krisenhafte Zuspitzung in der Straße von Hormus – dem Nadelöhr des globalen Ölmarktes – ist nur eines von vielen Beispielen.

Damit nicht genug: Die Wachstumsabkühlung fällt in eine Zeit, in der der Strukturwandel ganz besondere Anstrengungen erfordert. Die Umbrüche durch Digitalisierung und die Transformation zu einer klimaschonenden Wirtschaftsweise sind Großprojekte für mehr als ein Jahrzehnt. Beides bietet Chancen, führt aber zunächst zu großen Unsicherheiten. Die Autoindustrie muss sich auf die Elektromobilität und neue Mobilitätssysteme (Stichworte: Autonomes Fahren, smarte Verknüpfung von Verkehrsträgern)



Martin Bruder Müller

\* Dr. Martin Bruder Müller ist Vorstandsvorsitzender der BASF SE.

ausrichten. Die energieintensiven Industrien, darunter die Chemieindustrie, sind mit hohen Investitionsbedarfen konfrontiert, da vollkommen neue Produktionsprozesse entwickelt werden müssen, um die Klimaziele zu erreichen und zugleich international wettbewerbsfähig zu bleiben.

Es ist derzeit kaum möglich, die zyklischen Effekte, die politisch induzierte Wachstumsverlangsamung und die Friktionen, die mit dem industriellen Strukturwandel einhergehen, voneinander zu trennen. Die Lage ist unübersichtlich, und das wird auf absehbare Zeit auch so bleiben.

Aufgrund der Vielzahl von möglichen Ursachen für den aktuellen Wachstumsrückgang muss sehr differenziert über Abhilfe nachgedacht werden. Klassische arbeitsmarkt-, geld- oder fiskalpolitische Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur scheinen derzeit nur begrenzt sinnvoll.

- Kurzarbeit – die ein probates Mittel beim Einbruch der Konjunktur 2008/2009 war – dient vor allem zur Abmilderung kurzfristiger Absatzeinbrüche und muss entsprechend selektiv eingesetzt werden. Dieses Instrument ist wichtig, um Personal in Durststrecken halten zu können, gerade angesichts des demografischen Wandels und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels. Soweit die aktuelle Wachstumsabschwächung aber auf strukturelle Effekte zurückgeführt werden kann, muss über andere Maßnahmen nachgedacht werden.
- Das geldpolitische Schwert ist stumpf geworden: Noch niedrigere Zinsen werden die Investitionsnachfrage und den privaten Verbrauch zumindest in Europa kaum stimulieren können.
- Höhere Staatsausgaben zur kurzfristigen Stimulierung des privaten Konsums (man erinnere sich an die Abwrackprämie 2009) sind nur Strohfeuer. Angesichts der Herausforderungen, die der demografische Wandel stellt, sollten wir unser Pulver trocken halten und vor allem auf Maßnahmen setzen, die das Wachstum langfristig stützen.

## ANTWORTEN AUF UNTERNEHMENSEBENE

Kurzfristdenken und Aktionismus helfen also nicht, strategische Lösungsansätze sind gefragt. Fangen wir bei uns selbst an: Was sind die Antworten von BASF?

- **Flexibles und breites Portfolio:** Die Nachfragestrukturen wandeln sich immer schneller. Unternehmen müssen sich daher grundsätzlich flexibel aufstellen und ein breites Produktportfolio anbieten, das sie an Marktentwicklungen anpassen können. Angesichts des erforderlichen Vorlaufs für Forschung und Entwicklung ist das keine leichte Aufgabe. BASF hat beispielsweise frühzeitig auf den Strukturwandel in der Autoindustrie reagiert, indem wir die Entwicklung von Batteriematerialien vorangetrieben haben und vielfältige weitere

Produkte für Elektrofahrzeuge (Kühlmittel, Kunststoffe zur Gewichtsreduzierung) anbieten.

- **Fokussierung auf Wachstumsmärkte:** Wir bauen unser Geschäft in den stärker wachsenden Schwellenländern, z.B. in China und Indien, konsequent aus. Wir sind davon überzeugt, dass diese Länder langfristig ihren Rückstand im Pro-Kopf-Einkommen zu den etablierten Industrieländern verringern werden. Aber auch in den etablierten Märkten gibt es Nischen, z.B. im Bereich Gesundheit und Ernährung, die vom demografischen Wandel profitieren und überdurchschnittlich wachsen.
- **Regionalisierung der Produktion:** BASF produziert vorwiegend vor Ort für die lokalen und angrenzenden Märkte. Dafür sprechen nicht nur der bessere Marktzugang und die Nähe zum Kunden, sondern auch der wachsende Protektionismus im Welthandel. Von Strafzöllen sind wir daher weniger stark betroffen als Wettbewerber, die nicht vor Ort produzieren. Dies schützt uns allerdings nicht vor schwächerer Nachfrage aus unseren Kundenindustrien in Folge eines Handelskonflikts.
- **Aus- und Weiterbildung:** Lebenslanges Lernen der Mitarbeiter wird immer wichtiger, um neue, vielfach digitale Technologien effizient einsetzen zu können und die betriebliche Flexibilität zu erhöhen. BASF treibt das durch ein breites Weiterbildungsangebot, das zunehmend auch virtuelle Techniken nutzt, und besondere Aktionen (z.B. eine globale »Go digital«-Woche) voran.
- **Schlagkräftige Organisation:** BASF verlagert insgesamt 20 000 Stellen aus Zentralfunktionen in operative Geschäftseinheiten, um flexibler auf Kundenbedürfnisse zu reagieren und die Schlagkraft der operativen Einheiten zu erhöhen. Darüber hinaus bauen wir rund 6 000 Stellen vorwiegend im Verwaltungsbereich ab, um unsere Fixkosten zu senken.
- **Innovationsstrategie:** Mit der Weiterentwicklung unserer Strategie verknüpfen wir Forschung und Entwicklung organisatorisch enger miteinander und richten sie noch stärker auf die Kundenbedürfnisse aus. Unser Ziel ist es, Markteinführungszeiten zu verkürzen und das organische Wachstum des Unternehmens zu beschleunigen. Wichtige Erfolgsfaktoren sind Kreativität, Effizienz sowie die Zusammenarbeit mit externen Partnern.

## WEICHENSTELLUNGEN SEITENS DER POLITIK

Bei BASF haben wir viele Weichen neu gestellt. Gleichzeitig sehen wir auch dringenden Handlungsbedarf in der Politik.

- **Verlässliche Rahmenbedingungen:** Unsicherheit ist bekanntlich Gift für die Konjunktur. Nicht



nur die handelspolitischen Konflikte und das Gezerre um den Brexit belasten das Wachstum. Auch die Verunsicherung beispielsweise der Autokäufer, die nicht wissen, mit welchem Auto sie morgen wo und zu welchen Kosten fahren können, dämpft die Nachfrage. Die Kunden geben ihre Kaufzurückhaltung erst auf, wenn sie die längerfristigen Kosten und den praktischen Nutzen verschiedener Antriebsformen einschätzen können. Die gegenwärtige unübersichtliche Diskussion über CO<sub>2</sub>-Steuern, Dieselfahrverbote und den langsamen Aufbau der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge muss zügig zu konkreten Ergebnissen führen – mit dem Ziel, politisch induzierte Wachstumshemmnisse aus dem Weg zu räumen und mehr Klarheit zu schaffen.

- **Wettbewerbsfähige Energiepreise und eine verlässliche Energieinfrastruktur:** Der Umbau unseres Energiesystems schreitet viel zu langsam voran – und wird viel zu sehr durch die nationale Brille betrachtet. Die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes erfordert einen erheblichen Ausbau der Erneuerbaren und einen damit einhergehenden Netzausbau. Zugleich muss die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien im Auge behalten werden: Nur durch niedrigere Strompreise durch Befreiung von allen Zusatzkosten und den Ausbau der Erneuerbaren kann der hohe Investitionsbedarf für die energieeffiziente Modernisierung der Produktionsanlagen durch die Unternehmen wirtschaftlich realisiert werden. Das gilt ganz besonders, wenn ausländische Wettbewerber erheblich geringere Kosten haben.
- **Wettbewerbsfähige Unternehmensteuern:** Deutschland droht im internationalen Steuerwettbewerb ins Hintertreffen zu geraten, nachdem andere Länder – nicht zuletzt die USA – ihre effektiven Steuersätze gesenkt haben. Ansatzpunkte sind die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei der Körperschaftsteuer und eine moderate Senkung der Körperschaftsteuersätze. Positiv ist zu würdigen, dass in Deutschland endlich der Einstieg in die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung für alle Unternehmen erfolgt. Allerdings sollte zeitnah evaluiert werden, ob der Umfang der Förderung ausreicht, um nennenswerte Effekte zu erzielen.
- **Infrastrukturausbau und Ausgabenpriorisierung:** Der Ausbau der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur geht in Deutschland – im Gegensatz zu vielen Nachbarländern – nur schleppend voran. Dies belegen die Dauerbaustellen auf den Straßen, der Nachholbedarf bei den Schifffahrtswegen, die chronischen Verspätungen bei der Bahn und die Lücken im schnellen Mobilfunknetz. Öffentliche Mittel sollten stärker auf Infrastrukturinvestitionen fokussiert und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Nicht

alles muss aus öffentlichen Kassen finanziert werden: Im aktuellen Niedrigzinsumfeld lässt sich privates Kapital langfristig orientierter Anleger für den Infrastrukturausbau mobilisieren.

- **Flexibilität der Arbeitsmärkte bewahren:** Der technologische Strukturwandel, insbesondere die Digitalisierung, schafft neue Qualifizierungsbedarfe. Daher ist es für Unternehmen wichtig, Beschäftigte – z.B. Jobwechsler aus anderen Branchen – zu Qualifizierungszwecken zunächst befristet einstellen zu können. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, die sachgrundlose Befristung weiter einzuschränken. Damit werden die Handlungsspielräume für die Unternehmen zu stark verengt. Weiterqualifizierung sollte daher als zusätzlicher Befristungsgrund eingeführt werden.
- **Europäische Integration vorantreiben:** Ein von Uneinigkeit geprägtes Europa wird sich gegen die integrierten Märkte in Nordamerika und China nicht behaupten können. Die weitere Integration des europäischen Binnenmarktes muss vorangetrieben werden. Aus Sicht der Industrie ist es besonders wichtig, Fragmentierungen aufgrund unterschiedlicher nationaler Umsetzung von EU-Vorschriften zu verringern. Dies gilt z.B. für die Zulassung von Produkten, die Operabilität technischer Infrastruktur über die Grenzen hinweg oder die Regulierung der Energie- und der Abfallmärkte.
- **Offene Märkte:** Die exportorientierten europäischen Volkswirtschaften sind in besonderem Maße auf einen freien Welthandel angewiesen. Daher ist es wichtig, dass die EU für eine Stärkung der Welthandelsorganisation und einen regelbasierten sowie offenen Welthandel eintritt. Unabhängig davon sollten bilaterale Handels- und Investitionsabkommen mit den wichtigsten Partnern vorangetrieben werden. Der Abschluss der Verhandlungen mit den südamerikanischen Mercosur-Staaten ist sehr zu begrüßen, die Ratifizierung sollte zeitnah erfolgen. Der Handel mit dem Vereinigten Königreich sollte auch nach dem Brexit ohne Barrieren möglich sein. Für die Chemieindustrie ist darüber hinaus besonders wichtig, dass die Regulierung einheitlich bleibt, um zusätzliche Kosten zu vermeiden.
- **Förderung von Innovation und Wissenschaft:** Bei den Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen relativ zum Bruttoinlandsprodukt liegt die EU deutlich hinter den USA und seit 2013 auch hinter China. Daher muss die Innovationskraft dringend durch eine innovationsfreundliche Gesetzgebung gestärkt werden, die nicht nur am Vorsorge-, sondern auch am Innovationsprinzip orientiert ist und die Risiken auf wissenschaftlicher Evidenz basierend bewertet. Unternehmen und öffentliche Institutionen sollten an einem Strang ziehen und neue Formen der Beteiligung von Bürgern suchen,

um neue Technologien noch stärker an gesellschaftlichen Bedürfnissen auszurichten. Das Forschungsprogramm Horizon Europe sollte mit mindestens 120 Mrd. Euro dotiert werden.

- **Nachhaltiges Wirtschaften auf EU-Ebene fördern:** Ressourcenschonendes zirkuläres Wirtschaften erfordert gemeinsame Anstrengungen auf allen Ebenen von Wirtschaft und Gesellschaft. Hier ist ein breiter Ansatz notwendig, der beispielsweise nicht nur mechanisches Recycling, sondern auch die Rückführung von Kunststoffen in den Rohstoffkreislauf (chemisches Recycling) anerkennt und neue zirkuläre Geschäftsmodelle fördert. In der Entwicklung zirkulärer Netzwerke aus Industrieunternehmen und Dienstleistern kann sich Europa international als Vorreiter positionieren.
- **Wettbewerbsfähige und emissionsarme Energieversorgung:** Nur eine auf europäischer Ebene etablierte klimaschonende und zuverlässige Energieversorgung kann die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen stärken. Der beste Weg dazu ist das Eintreten für einen einheitlichen Preis für Treibhausgasemissionen auf globaler oder zumindest auf G-20-Ebene. Solange sich die regionalen Emissionspreise deutlich unterscheiden, müssen Vorkehrungen getroffen werden, die eine Abwanderung energieintensiver Industrien aus Europa verhindern. Die Diskussion über die dazu erforderlichen Instrumente muss intensiv geführt werden.
- **EU-Industriepolitik reformieren:** Es ist gut, dass sich die neue EU-Kommission insbesondere einer Neuausrichtung der industriepolitischen Strategie der EU widmen will. Es fehlt an einer marktorientierten Industriepolitik aus einem Guss, die gute und spezifische Rahmenbedingungen für alle Sektoren schafft und alle Politikebenen bestmöglich koordiniert. Das ist eine gemeinsame Gestaltungsaufgabe für die EU-Kommission, die nationalen Regierungen und die europäische Industrie, die unverzüglich angegangen werden sollte.

schritte erzielt werden müssen. Insbesondere die Transformation unserer Wirtschaft auf einen nachhaltigen Wachstumspfad und der Umbau unserer Energieversorgung stellen zentrale Herausforderungen im kommenden Jahrzehnt dar – mit hohen Anforderungen an alle gesellschaftlichen Gruppen.

Die Unternehmen müssen sich für eine volatile Zukunft wappnen – durch höhere Flexibilität, Effizienz und Innovationskraft. Die Politik muss dazu einen verlässlichen Rahmen bieten und wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen schaffen. Das ist machbar – packen wir es an!

## FAZIT

Der hier nur im Ansatz skizzierte Reformkatalog zeigt, wie groß die Kraftanstrengung auf deutscher wie auf europäischer Ebene sein muss, um die langfristige Resilienz und das Wachstumspotenzial unseres Standorts zu erhöhen. Kurzsichtiges Kurieren am Symptom hilft uns nicht weiter, die Probleme müssen grundlegender angegangen werden – als europäische Gemeinschaftsaufgabe. Die vor uns liegenden Aufgaben sind vergleichbar mit dem Umbruch der Agenda 2010 in Deutschland. Die größten Reformbaustellen liegen diesmal nicht auf den Arbeitsmärkten und in den Sozialsystemen, obgleich auch hier angesichts des demografischen Wandels weitere Fort-

Almut Balleer\*, Britta Gehrke\*,  
Brigitte Hochmuth\*\*\* und  
Christian Merkl\*

## Mit Kurzarbeit erfolgreich durch die nächste Rezession?

Vor dem Hintergrund der sich verstärkenden konjunkturellen Abschwächung in Deutschland stellt sich die Frage nach Notwendigkeit, Umfang sowie Art einer entsprechenden stabilisierenden, fiskalischen Intervention. Kurzarbeit ist ein Instrument, das direkt auf den Arbeitsmarkt abzielt und in Folge der Großen Re-zession in den Jahren 2009 und 2010 intensiv genutzt wurde. Im Jahr 2009 ging das deutsche Bruttoinlandsprodukt um mehr als 5% zurück, während Beschäftigung und Arbeitslosigkeit fast unverändert blieben. Gleichzeitig arbeiteten im Maximum rund 1,5 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit. Auf Basis dieser Beobachtungen wird Kurzarbeit oftmals als ein wesentlicher Faktor für die stabile Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt in Folge der Großen Rezession der Jahre 2008 und 2009 betrachtet (vgl. Krugman 2009). Anfang August 2019 signalisierte Bundesarbeitsminister Hubertus Heil, Kurzarbeit bei einer einbrechenden Konjunktur intensiv nutzen zu wollen und stellte entsprechende Mittel in Aussicht.<sup>1</sup>

Bringt Kurzarbeit Deutschland also ohne große Beschäftigungsverluste durch die nächste Rezession? Unser Beitrag argumentiert, dass Kurzarbeit in der Tat nennenswert zur Stabilisierung der Beschäftigung in der Großen Rezession beigetragen hat, allerdings dafür nicht allein verantwortlich war. Um die möglichen Beschäftigungseffekte in der nächsten Rezession abschätzen zu können, ist ein umfangreiches Verständnis der quantitativen Wirkungsweise dieses Arbeitsmarktinstruments notwendig. Dabei ist es wichtig, erstens zwischen regelgebundener und diskretionärer Komponente der Kurzarbeit zu unterscheiden und zweitens die Interaktion mit dem Konjunkturzyklus zu berücksichtigen. Um Kurzarbeit möglichst zielgenau einzusetzen, schlagen wir vor, die regelgebundene Komponente der Kurzarbeit von der Konjunktur abhängig zu machen. Zudem sollte Kurzarbeit weiterhin konjunkturell, nicht strukturell eingesetzt werden.

\* Prof. Dr. Almut Balleer ist Professorin für Empirische Wirtschaftsforschung an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen.

\*\* Prof. Dr. Britta Gehrke ist Juniorprofessorin für Makroökonomik und Arbeitsmarktforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

\*\*\* Brigitte Hochmuth ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Makroökonomik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

\* Prof. Dr. Christian Merkl ist Professor für Makroökonomik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Interviews/2019/2019-08-08-moz.html>.

### KURZARBEIT IN DEUTSCHLAND

Kurzarbeit existiert in Deutschland seit Mitte der 1970er Jahre und kann von Firmen bei der Bundesagentur für Arbeit jederzeit beantragt werden; es wird dabei zwischen konjunktureller, saisonaler und Transfer-Kurzarbeit unterschieden. Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld wird gewährt, wenn in Betrieben oder Betriebsabteilungen die regelmäßige betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses vorübergehend verkürzt wird. Das Kurzarbeitergeld kompensiert dann den Lohn für die ausfallenden Arbeitsstunden zumindest teilweise, normalerweise auf dem Niveau des Arbeitslosengeldes. Kurzarbeit kann daher als ein Teil bzw. eine Vorstufe der Arbeitslosenversicherung betrachtet werden mit dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Da Arbeitszeitkürzungen finanziell nicht vollständig aufgefangen werden, ist die Zustimmung des Betriebsrates bei der Antragstellung nötig. Die Unternehmen beteiligen sich an den Kosten, indem die Sozialversicherungsbeiträge von den Firmen im Regelfall für die gesamte reguläre Arbeitszeit gezahlt werden.<sup>2</sup> Abbildung 1 zeigt, dass die Nutzung von Kurzarbeit stark über den Konjunkturzyklus schwankt. Neben der Großen Rezession wurde Kurzarbeit während der ersten und zweiten Ölpreiskrise intensiv genutzt.<sup>3</sup> Die starke Nutzung der Kurzarbeit während der Ölpreiskrisen (bei einem gleichzeitigen Anstieg der Arbeitslosigkeit) stellt in Frage, ob Kurzarbeit die alleinige Ursache der Arbeitsmarktentwicklung während der Großen Rezession sein kann.

Ähnlich wie beim Steuersystem ist es für die Analyse der makroökonomischen Stabilisierungswirkungen der Kurzarbeit wichtig, die regelgebundene und diskretionäre Komponente zu unterscheiden. Unternehmen, die mit einem Rückgang der Nachfrage konfrontiert sind, können – unabhängig von der konjunkturellen Lage – jederzeit Kurzarbeit bei der Bundesagentur für Arbeit beantragen. Dadurch, dass mehr Unternehmen in einer Rezession in finanzielle Schwierigkeiten geraten, qualifizieren sich diese automatisch für die Nutzung des Instruments (ohne Änderung der Zugangsvoraussetzungen). Wir bezeichnen das als die regelgebundene Komponente von Kurzarbeit.<sup>4</sup> Darüber hinaus unternehmen die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit insbesondere in Rezessionen teilweise wei-

<sup>2</sup> Damit ein Betrieb Kurzarbeitergeld beantragen kann, muss ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegen. Die Voraussetzungen dafür sind erfüllt, wenn der Arbeitsausfall mindestens ein Drittel der Beschäftigten betrifft, aus wirtschaftlichen Gründen oder wegen eines unabwendbaren Ereignisses entsteht, vorübergehend und nicht vermeidbar ist (§ 95 ff. SGB III).

<sup>3</sup> Kurz nach der deutschen Wiedervereinigung wurde vor allem Transfer-Kurzarbeit eingesetzt.

<sup>4</sup> Im deutschen Steuersystem wäre das analog der automatische Rückgang der Lohn- und Einkommensteuer (bei unverändertem Steuersystem) aufgrund gefallener Bruttoeinkommen in der Rezession.



Almut Balleer



Britta Gehrke



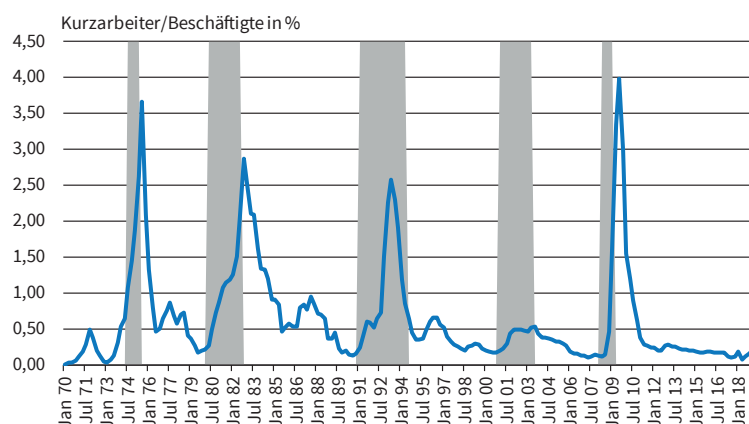
Brigitte Hochmuth



Christian Merkl

Abb. 1

### Anteil der Kurzarbeiter an der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland



Anmerkung: Alle Daten sind saisonal bereinigt. Daten bis einschließlich 1992 sind nur für Westdeutschland. Der Datenbruch durch die Wiedervereinigung in der Reihe der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten wurde mit einer Dummy-Schätzung bereinigt. Die grauschattierten Flächen stellen Rezessionsperioden nach Definition des Economic Cycle Research Institute (ECRI) dar.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© ifo Institut

tere Anstrengungen, um die Nutzung von Kurzarbeit auszuweiten (z.B. die Übernahme eines größeren Anteils der Sozialversicherungsbeiträge seitens der öffentlichen Hand, eine Verlängerung der Bezugsdauer, eine weniger strenge Interpretation existierender Regeln zur Kurzarbeitsnutzung oder aktive Bewerbung des Instrumentes). Wir bezeichnen diese Ad-hoc-Politikmaßnahmen als die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit.

#### REGELGEBUNDE KOMPONENTE DER KURZARBEIT ALS AUTOMATISCHER STABILISATOR

Arbeitsmarktentscheidungen sind im Normalfall mittel- bis langfristiger Natur und sind somit teilweise vergleichbar zu Investitionsentscheidungen. Hierbei werden zwischenzeitlich entstehende Verluste mit Wiedereinstellungskosten und zukünftigem Produktionspotenzial gegengerechnet. Überwiegen die Verluste, kommt es zu Entlassungen. Kurzarbeit verringert zwischenzeitlich entstehende Verluste und verhindert so Entlassungen. Wird dieser Effekt im Rahmen der regelgebundenen Komponente erwartet, steigt der Wert eines Beschäftigungsverhältnisses, was nicht nur zu weniger Entlassungen, sondern auch zu weniger stark fallenden Einstellungen führt.

Anders als beim Steuersystem lassen sich die regelgebundene und die diskretionäre Komponente der Kurzarbeit nicht direkt beobachten, da insbesondere die Interpretation der Zugangsregeln nicht messbar ist. Balleer et al. (2016) verwenden deswegen eine mikroökonomische Schätzung auf Basis des IAB-Betriebspanels und schätzen die regelgebundene Komponente anhand der durchschnittlichen Elastizität der Kurzarbeiter\*innen auf Umsatzveränderungen in Betrieben. Die Schätzergebnisse werden dann in ein quantitatives

makroökonomisches Gleichgewichtsmodell mit Sucharbeitslosigkeit eingespeist. Das makroökonomische Modell erlaubt kontrafaktische Simulationen, z.B. der Entwicklung der Beschäftigung in der Großen Rezession mit und ohne regelgebundener Komponente. Kernergebnis der Modellsimulation ist, dass die regelgebundene Komponente in der Großen Rezession bis zu 450 000 Jobs gesichert hat. Ein Teil des deutschen Erfolgsmodells Kurzarbeit ist daher die langfristige, automatisch stabilisierende Komponente.

#### KONJUNKTURABHÄNGIGE EFFEKTE DER DISKRETIONÄREN KOMPONENTE VON KURZARBEIT

In der Großen Rezession haben die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeit diskretionär stark ausgeweitet.<sup>5</sup> Balleer et al. (2016) weisen in diesem Zusammenhang auf die Gefahr von Mitnahmeeffekten hin. Diese entstehen, wenn Arbeitskräftehortung aus unternehmerischer Sicht sinnvoll ist und die entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Überraschende Änderungen in der Kurzarbeitspolitik haben dann wenig Einfluss auf die Arbeitslosigkeit, wohl aber auf die Gewinne der Unternehmen.

Gehrke und Hochmuth (2019) zeigen mit Hilfe eines strukturellen zeitvariierenden vektorautoregressiven Modells (Smooth Transition VAR), dass die Beschäftigungseffekte der diskretionären Komponente von Kurzarbeit stark von der Konjunktursituation abhängen. Je tiefer die Rezession, desto mehr Arbeitsplätze können durch diskretionäre Maßnahmen erhalten werden. In der Großen Rezession hat die diskretionäre Komponente der Kurzarbeit bis zu 400 000 zusätzliche Jobs gerettet (vgl. Gehrke und Hochmuth 2019). In Expansionen sind die Beschäftigungseffekte hingegen klein und können sogar negativ werden.

Gehrke und Hochmuth (2019) finden, dass Betriebe, die in der Großen Rezession Kurzarbeit nutzten, eher von Kreditbeschränkungen betroffen waren. Da Kurzarbeit wie eine Lohnsubvention wirkt,

<sup>5</sup> Beispiele sind das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland und das folgende Beschäftigungschancengesetz, das für die Zeit vom 1. Februar 2009 bis 31. März 2012 vereinfachte Zugangsvoraussetzungen zum Bezug von Kurzarbeitergeld schaffte. Ein weiteres Beispiel ist die Verordnungsänderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die die Bezugsfrist für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in der Zeit vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2009 auf 24 Monate verlängerte.

kann das Instrument dazu beitragen Kreditbeschränkungen aufzulösen oder zu mindern.<sup>6</sup> In der Großen Rezession waren diskretionäre Maßnahmen deshalb besonders wirksam. Ein weiterer Grund hierfür kann sein, dass Kurzarbeit einen Verlust von Humankapital in Arbeitslosigkeit verhindert und so Hysteresis Effekten entgegenwirkt.

Laut Gehrke und Hochmuth (2019) führen Ergänzungen zum bestehenden Kurzarbeitsregelwerk zu den gewünschten positiven Beschäftigungseffekten, sobald die BIP-Wachstumsrate unter 0,5% im Quartal liegt. In Expansionen nahmen dagegen kleine, weniger produktive Betriebe Kurzarbeit in Anspruch. Somit bewirken diskretionäre Kurzarbeitsmaßnahmen in Expansionen, dass unrentable Firmen durch die Lohnsubventionen künstlich am Leben gehalten werden.<sup>7</sup>

### KURZARBEIT HAT IN DER GROSSEN REZESSION DEN ARBEITSMARKT STABILISIERT

Zusammengenommen sicherten die regelgebundene und die diskretionäre Komponente der Kurzarbeit bis zu 850 000 Jobs in der Großen Rezession. Auf Basis des starken Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Leistung und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in früheren Rezessionen wäre aber ein deutlich stärkerer Rückgang der Beschäftigung zu erwarten gewesen (vgl. auch Balleer et al. 2016). Folglich waren andere Instrumente und Mechanismen ebenfalls von Bedeutung, wobei die Rolle und jeweilige Wichtigkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wie Arbeitszeitkonten, Lohnzurückhaltung oder der Hartz-Reformen bis heute wissenschaftlich äußerst umstritten sind.

### FIT FÜR DIE NÄCHSTE KRISE

Welche politikrelevanten Implikationen ergeben sich nun mit Blick auf eine kommende Krise? Zum einen wird ohne weitere politische Intervention die regelgebundene Komponente der Kurzarbeit den Arbeitsmarkt in einem sich verschärfenden weltwirtschaftlichen Abschwung zum Teil automatisch stabilisieren. Balleer et al. (2016) zeigen, dass Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwankungen mit der regelgebundenen Komponente der Kurzarbeit rund ein Fünftel geringer ausfallen als ohne diese. Zum anderen sind diskretionäre Maßnahmen sinnvoll, sollte sich der bevorstehende Abschwung ähnlich dramatisch entwickeln wie die Große Rezession. Hierbei wäre es zielführend, die regelgebundene Komponente der Kurzarbeit direkt zu stärken, die Konjunkturabhän-

gigkeit der bisher diskretionären Komponente also in das Regelwerk mitaufzunehmen. Denkbar wäre ein System, bei dem ab einem gewissen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung automatisch die maximale Bezugsdauer verlängert wird oder ein größerer Anteil der Sozialversicherungsbeiträge übernommen wird. Sobald sich die Konjunktur wieder stabilisiert hat, würden diese Maßnahmen automatisch wieder reduziert werden. Dies hätte zwei Vorteile: Erstens wird vermieden, dass die diskretionäre Komponente zum falschen Zeitpunkt eingesetzt wird und somit starke Mitnahmeeffekte entfaltet. Zweitens würden die Erwartungen der Unternehmen und damit der Wert der Beschäftigungsverhältnisse und der damit zusammenhängende positive Effekt auf die aggregierte Beschäftigung bestmöglich beeinflusst.

Die positiven Effekte der deutschen Kurzarbeit sind auch darauf zurückzuführen, dass diese in der Großen Rezession rein konjunkturell eingesetzt wurde. Gerade vor dem Hintergrund des möglicherweise zeitgleich zur kommenden Rezession anstehenden Strukturwandels, z.B. in der Automobilindustrie, ist es eine Herausforderung, Kurzarbeit konjunkturell und nicht strukturell einzusetzen. Nur dann sind die positiven Beschäftigungseffekte aus den oben angeführten quantitativen Studien valide Referenzpunkte.

### LITERATUR

Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2016), »Does Short-Time Work Save Jobs: A Business Cycle Analysis?«, *European Economic Review* 84, 99–122.

Cooper, R., M. Meyer und I. Schott (2017), »The Employment and Productivity Effects of Short-Time Work in Germany«, unveröffentlichtes Manuskript.

Gehrke, B. und B. Hochmuth (2019), »Counteracting Unemployment in Crises: Non-linear Effects of Short-Time Work Policy«, *Scandinavian Journal of Economics*, im Erscheinen.

Krugman, P. (2009), »Free to Lose«, OP-ED Column, *New York Times*, 12. November.

<sup>6</sup> Kurzarbeit ermöglicht eine Beschäftigungsanpassung ohne Entlassungen und reduziert somit die Lohnsumme eines Betriebs, was dem Unternehmen zu mehr finanziellem Spielraum verhilft.

<sup>7</sup> Cooper et al. (2017) bringen theoretisch ein ähnliches Ergebnis hervor und argumentieren, dass Kurzarbeit die optimale Reallokation von Arbeitnehmer\*innen und Vakanzten über den Konjunkturzyklus behindert, was die positiven Effekte dieser Politikmaßnahme auf Produktivität und BIP deutlich einschränken kann.

Ulrich Kater\*

## Kein normaler Abschwung



Ulrich Kater

In der deutschen Konjunktur läuft es alles andere als rund. Spätestens seit Herbst letzten Jahres verebbten die Jubelmeldungen aus dem längsten Aufschwung der neueren deutschen Wirtschaftsgeschichte. Bald nach Jahresbeginn stellte sich dann schnell heraus, dass die deutsche Industrie bereits im Vorjahr in die Rezession gefallen war. War man anfangs noch bereit, Sonderfaktoren wie Witterungsbedingungen und Produktionsprobleme in der Automobilindustrie für den Dämpfer verantwortlich zu machen und damit auch ein rasches Ende des Produktionsrückgangs vorherzusehen, so zeigte sich bald, dass die Probleme doch hartnäckiger sind als zunächst angenommen.

Vor allem sind die Probleme anders als üblich. Konjunkturschwankungen in Deutschland speisen sich üblicherweise entweder aus geldpolitischen oder außenwirtschaftlichen Anlässen (eine Ausnahme bildete die fiskalpolitisch veranlasste Sonderkonjunktur im Zuge der deutschen Wiedervereinigung Anfang der 1990er Jahre) und sind damit eingebunden in den weltweiten Konjunkturzusammenhang. An dem großen Einfluss der Weltwirtschaft auf die deutsche Konjunktur hat sich nichts geändert: auch die gegenwärtige Schwäche resultiert aus einer weltweiten Nachfrageschwäche bei Industriegütern. Verändert haben sich jedoch die Einflussfaktoren hinter den globalen Schwankungen.

Bis zur Finanzkrise von 2008 war die Geldpolitik ein wesentlicher Auslöser für konjunkturelle Schwankungen. Ein neues geldpolitisches Paradigma fokussierte seit den 1980er Jahren auf die Vermeidung von Inflation, was insbesondere der US-Notenbank die undankbare Rolle eintrug, längere Aufschwungsphasen zu beenden, da diese damals noch regelmäßig steigende Inflationsraten mit sich brachten. In der Zeit vor der Finanzkrise von 2008 war mit dem Rückgang der Inflationsraten bereits eine weltweite Moderierung des Konjunkturgeschehens feststellbar, ein Trend, der damals unter der Überschrift der »Great Moderation« diskutiert wurde: Die Konjunkturschwankungen nahmen weltweit an Heftigkeit ab. Mit den Krisen in vielen Schwellenländern in den 1990er Jahren kam das Thema der finanzinduzierten Rezessionen auf, das in der großen Finanzkrise von 2008 kulminierte. Seither erscheint die Konjunktur wieder anderen Einflussfaktoren unterworfen. Die ersten Jahre nach dem tiefen Konjunkturreinbruch aufgrund der Finanzkrise 2008 standen im Zeichen des Auffüllens von großen Output-Lücken, konjunkturelle Schwankungen fanden fast nicht statt, was zu den ungewöhnlichen langen Aufschwungsphasen, sowohl in den USA als auch in Teilen des Euroraums führte. Die beiden wesentlichen Schwankungen die-

ser Dekade waren die Euroland-Rezession rund um die griechische Schuldenkrise (2013) sowie Schwankungen des Auslastungsgrades im Jahr 2015 aufgrund einer befürchteten Wirtschaftsschwäche in China.

Kennzeichen des Konjunkturgeschehens in der Zeit nach der Finanzkrise sind veränderte Rollen der Geldpolitik sowie der Geopolitik. Die jetzige Situation strukturell niedriger, schwankungsarmer Inflationsarten hat eine monoton-expansive Geldpolitik zur Folge, was den Konjunkturablauf zunächst verstetigt, wobei deren Langzeitfolgen, über mögliche Verwerfungen im Finanzsektor (etwa durch nicht risikoadäquate Anleiheprämien, generell zu hohe Verschuldung, Blasenbildung in den Immobiliensektoren, Ungleichgewichte in einzelnen Kreditsegmenten) noch nicht benannt werden könnten. Schwankungen in der Konjunktur kommen jetzt – neben den immer wirksamen Lagerzyklen in der Industrie – eher durch exogene Einflüsse zustande: geo- und handelspolitische Konflikte, fiskalpolitische Maßnahmen in den großen Volkswirtschaften China und den USA oder eben Instabilitäten im Finanzsektor. Die hierdurch ausgelösten Schwankungen sind jedoch weniger heftig als die gewohnten zinspolitisch induzierten Zyklen. Diese verringerte Schwankungsintensität ist, zumindest was die deutsche Volkswirtschaft angeht, auf alle Wirtschaftsbereiche zurückzuführen. Man könnte versucht sein, eine stabilere gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren auf einen langsam zurückgehenden Anteil der Industriesektoren zurückzuführen, in denen die Aktivitätsschwankung allgemein höher ausfällt als im Bereich der Dienstleistungen. Dieser Zusammenhang mag weltweit eine Rolle spielen, ist jedoch für Deutschland kaum relevant. Wesentlicher ist hier, dass auch im Industriesektor die Variabilität zurückgegangen ist.

Neue konjunkturelle Einflüsse finden sich auch in der Geopolitik. Fragt man etwa, welche Faktoren es sind, die den längsten deutschen Konjunkturaufschwung in 50 Jahren derzeit gerade beenden, so stößt man auf eine Kombination von geopolitischen Einflüssen und einer administrierten Wirtschaftsschwäche in einem der wichtigsten Handelspartner der deutschen Industrie, nämlich China. Dabei kam die deutsche Volkswirtschaft aus einer mehrere Jahre anhaltenden Sonderkonjunktur, die kein anderes EU-Land aufweisen konnte. Die Ausrichtung der deutschen Wirtschaft auf Investitionsgüter sowie auf die großen Handelspartner USA und insbesondere China bildete das Fundament für eine einzigartige Hochkonjunktur, die sich in stark steigenden Exportzahlen, durch die Decke schießenden Stimungsindikatoren sowie haussierenden Aktienkursen in der deutschen Industrie niederschlugen. Und es sind nicht nur die von der US-Regierung betriebenen Unterminierungen der freien Welthandelsordnung, sondern ebenso Strukturverschiebungen in der Weltwirtschaft, die diese exorbitante Dynamik

\* Dr. Ulrich Kater ist Chefvolkswirt bei der Deka Bank, Frankfurt am Main.

beendet haben. Denn neben den Unsicherheiten durch die amerikanisch-chinesischen Auseinandersetzungen ist eine abnehmende Welthandelsintensität schon seit längerem zu beobachten. Die langsame Verschiebung des chinesischen Wirtschaftsmodells hin zur Binnenwirtschaft, die allgemeine Drift von der Industrie hin zu den Dienstleistungssektoren sowie ein gewisser Abschluss des stürmischen Aufbaus internationaler Produktionsketten mögen hier zusammenspielen. Zwar kommen die deutschen Industrieunternehmen von hohen Auftrags- und Auslastungspolstern, jedoch sind diese zunehmend aufgebraucht. Vermutlich wird sich die alte Dynamik in der internationalen Industrienachfrage so bald auch nicht wieder einstellen. Glücklicherweise gibt es jedoch auch keine Überinvestitionskrise bei den deutschen Unternehmen. Denn selbst in der zurückliegenden Phase der Hochkonjunktur blieben die Firmen zurückhaltend in ihren Erweiterungsinvestitionen. Hierin drückte sich einerseits ein gewisses Misstrauen dagegen aus, ob die gerade abgeschüttelte Finanzkrise tatsächlich überwunden war oder nicht gleich wieder in Form neuer Finanzdesaster vor der Tür stand. Andererseits war wohl auch das Bewusstsein vorhanden, dass eine derartige Dynamik in der internationalen Nachfrage nicht von Dauer sein würde. Auch angesichts der Länge des bereits hinter ihnen liegenden verzichteten viele Unternehmen in den vergangenen Jahren auf Kapazitätserweiterungen und lehnten stattdessen eher Aufträge ab, die mit den bestehenden Kräften nicht mehr abzuarbeiten waren. Dies hat den Vorteil, dass die gegenwärtige Nachfrageeintrübung nicht auch noch Abschreibungen oder gar Kreditausfälle im Unternehmenssektor vertieft wird.

Ein Sonderkapitel dieser konjunkturellen Schwächephase ist die besondere Lage einer Schlüsselindustrie der deutschen Wirtschaft, dem Automobilsektor. Die zyklischen Komponenten eines weltweiten Nachfragerückgangs und der Unsicherheiten rund um den Welthandel werden hier verstärkt durch den technologischen Wandel. Dieser könnte sowohl bei den großen Originalausrüstern als auch in der Zulieferindustrie für eine dauerhaft niedrigere Wertschöpfung gegenüber heute sorgen. Dieser Strukturwandel ist zwar ein langjähriger Prozess, zahlt allerdings auf die gegenwärtig konjunkturell eingetrübte Lage des Sektors zusätzlich ein.

Das Gegengewicht einer weiterhin starken Binnenwirtschaft ist weiterhin vorhanden: Angesichts einer sehr kräftigen Entwicklung der Reallöhne über viele Jahre hinweg sowie kaum vorhandener Arbeitsplatzlücken bleibt das Konsumklima in Deutschland bislang trotz jüngster Rückgänge kräftig. Eine starke Binnennachfrage ist der Grund, warum die teilweise dramatische Eintrübung im Industriesektor nicht stärker auf die Gesamtwirtschaft durchgeschlagen ist. Gesamtwirtschaftlich wird die Rezession in Deutschland nicht tief ausfallen. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass der größte Handelspart-

ner Deutschlands – »Resteuropa«- von den gegenwärtigen Abwärtsbewegungen in der Weltwirtschaft weniger betroffen ist. Das kann sich zwar noch ändern, wenn etwa die Handelsstreitigkeiten mehr und mehr auf das europäisch-amerikanische Verhältnis durchschlagen oder wenn der harte Brexit im Herbst oder zum Jahreswechsel der Konjunktur im Euroland einen weiteren negativen geopolitischen Schock präsentiert. Aber diese allmähliche Entwicklung gibt auch der Wirtschaftspolitik Zeit, überlegte Reaktionen auszuarbeiten und nicht mit hektischen Programmen reagieren zu müssen.

Insgesamt lassen sich in der gegenwärtigen Konjunkturreintrübung gegenüber herkömmlichen Konjunkturschwankungen einige Besonderheiten feststellen:

- Die konjunkturelle Abschwächung ist von einer weltweit rückläufigen Industrienachfrage getrieben. Diese ist jedoch zu einem großen Teil Ausdruck der Normalisierung einer außergewöhnlichen Sonderkonjunktur.
- Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bleibt die konjunkturelle Abschwächung dank einer robusten Binnendynamik und eines widerstandsfähigen Arbeitsmarktes sehr moderat. Erst bei einer anhaltenden oder sich verschärfenden Rezession im Industriesektor sind hier deutliche Beeinträchtigungen zu erwarten.
- Die Nachfragerückgänge in der Automobilindustrie sind nur teilweise zyklisch, teilweise jedoch strukturell, insbesondere in der Zulieferindustrie.
- Geo- und handelspolitische Einflüsse sorgen für investitionshemmende Unsicherheiten. Hier müssen die Unternehmen eine Neubewertung ihrer weltweiten Produktions- und Absatzmöglichkeiten vornehmen. Auch dies sind strukturelle, weniger konjunkturelle Einflüsse.

Von einer solchen Diagnose aus müssen Überlegungen für wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf starten. Dass sich die Konjunktur nicht im freien Fall befindet und dass für die privaten Haushalte nicht die Perspektive neuer Massenarbeitslosigkeit besteht, deutet darauf hin, dass dies keine typische Situation ist, in der große Konjunkturprogramme schnell eine Erwartungsumkehr bei den Akteuren hervorrufen müssen. Vielmehr sind neben den ohnehin vorhandenen automatischen Stabilisatoren in einer sozialen Marktwirtschaft die mittlerweile zur Bordausrüstung gehörenden Maßnahmen zur Abfederung von Auslastungsschwankungen, wie Ausnutzung von Arbeitszeitguthaben oder Kurzarbeit ausreichende Mittel, um den Auslastungsrückgängen dort zu begegnen, wo sie auftreten.

Eine Besonderheit der gegenwärtigen Konjunkturlage ist auch, dass die Geldpolitik ihre Mittel zur Konjunkturstabilisierung weitgehend ausgeschöpft hat. Ihre Fähigkeit, innerhalb des herrschenden Para-

digmas durch immer neuer Liquiditätsprogramme die wirtschaftlichen Erwartungen noch positiv zu beeinflussen, ist erschöpft. So ließen die diesjährigen Ankündigungen neuer geldpolitischer Programme durch Fed und EZB die Inflationserwartungen mehr oder weniger unbeeindruckt, im Gegenteil: An den Anleihemärkten stürzten die Renditen regelrecht ab, was darauf hindeutet, dass die Finanzmarktteilnehmer den Maßnahmen keine oder sogar negative Wirkungen auf Wachstum und Inflation mehr zutrauen. Die Geldpolitik befindet sich wahrscheinlich am Vorabend eines Paradigmenwechsels, der der jüngeren Veränderungen in der makroökonomischen Mechanik (Verschwinden der Inflation, wesentlich flachere Phillips-Kurve) Rechnung tragen wird. Da eine solche Neubesinnung jedoch naturgemäß einige Zeit benötigt – und häufig erst als Reaktion auf einschneidende Ereignisse erfolgt – sollten neue Impulse von der monetären Seite für eine geraume Zeit nicht mehr zu erwarten sein.

Bleibt die Frage, welche Art von Konjunkturprogramm denn der gegenwärtigen Lage angemessen sind. Da die zyklische Komponente beim gegenwärtigen Rückgang der Auslastung gering ist, sind klassische Konjunkturmaßnahmen fehl am Platz. Noch ist die kritische Masse an selbstverstärkenden Rezessionserwartungen nicht erreicht, sind die *animal spirits* noch gar nicht in der Fläche so negativ. Gegen den neuen Protektionismus hilft darüber hinaus weder Geld- noch Finanzpolitik. Dazu kommt, dass ein klassisches Instrument der direkt wirksamen Mittel, nämlich staatliche Investitionen in physische Infrastruktur angesichts von Planungszeiträumen, die in Deutschland mittlerweile eher in Jahrzehnten als in Jahren zu rechnen sind, wohl schwerlich mehr als Konjunkturpolitik zu bezeichnen sind – zumal sie mit dem Bausektor in einer Branche aufschlagen würden, die gegenwärtig am weitesten von der Rezession entfernt liegen.

Ein Leitgedanke einer der Lage angemessenen Wirtschaftspolitik könnte aus einer anderen Richtung kommen: Nicht nur die konjunkturelle Perspektive, sondern auch die Wachstumsaussichten haben abgenommen. Die gegenwärtigen Potenzialschätzungen deuten für alle großen Volkswirtschaften von den USA bis zu Japan einen langfristig niedrigeren Wachstumspfad als in den vergangenen Dekaden an. Es ist wohl sinnvoller, die Blicke weg von hektischen Maßnahmen zur Stabilisierung der laufenden »Rezession« zu lenken, sondern sich eher Gedanken zu machen über die Förderung des Wachstums in demografisch absehbar finsternen Zeiten. Das kann mit Überlegungen zu einer Unternehmenssteuerform, einer Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastruktur und einer erhöhten Personalausstattung des Bildungssektors beginnen. Ganz sicher ergäben sich aus einem solchen Programm auch positive konjunkturelle Erwartungseffekte, wenn seine Ankündigung in diese konjunkturell unsichere Phase fallen würde.

*Felix Pakleppa\**

## Plädoyer für eine Verstetigung der Rahmenbedingungen für Investitionen

Die konjunkturelle Eintrübung, die insbesondere das Verarbeitende Gewerbe spürt, ist in unseren Auftragsbüchern bisher nicht zu verzeichnen, auch weil der Großteil der Bauinvestitionen, der von der gewerblichen Wirtschaft beauftragt wird, durch den Dienstleistungsbereich erfolgt. Die realen Bauinvestitionen des Verarbeitenden Gewerbes, der Energie- und Wasserversorgung sind nur etwa halb so hoch wie die des Dienstleistungsbereiches. Die positive Konjunktorentwicklung der letzten Jahre hat den privaten Konsum angetrieben, was Investitionen in Handels- und Lagergebäude stützt. Die Zunahme an Erwerbstätigkeit schlägt sich vor allen Dingen im Dienstleistungsbereich nieder, dies führt zu einem erhöhten Bedarf an Büroflächen. Und der Dienstleistungsbereich bleibt weiter auf Wachstumskurs: Zum September 2019 hat das Statistische Bundesamt zu ausgewählten Dienstleistungsbereichen den höchsten Stand der Umsatzentwicklung seit Beginn der Erfassung im Jahr 2003 gemeldet.

Gleichwohl sehen wir im Wirtschaftsbau ein ambivalentes Bild. Während der Orderzugang am aktuellen Rand hoch bleibt, zeigen sich die Baugenehmigungen schon stark eingebremst. Mit einem Tempoverlust bei der Umsatzentwicklung im Wirtschaftsbau rechnen wir daher ab dem 4. Quartal 2019.

Stabilisierend auf die Bautätigkeit insgesamt wirkt aber weiter die hohe Nachfrage im Wohnungsbau; auch mit einem erheblichen Bauüberhang. Der öffentliche Bau sollte von der stetigen Steigerung der Mittel des Bundes in die Infrastruktur profitieren.

Die deutsche Bauwirtschaft setzte im Jahr 2018 mehr als 350 Mrd. Euro an Bauinvestitionen für die Volkswirtschaft um und damit fast 50% mehr als noch im Jahr 2010. Der Aufschwung hält im achten Jahr an. Und wir blicken auch angesichts der nachhaltigen Auftragslage optimistisch auf die Umsatzentwicklung im Bauhauptgewerbe im laufenden und kommenden Jahr.

Für dieses Jahr erwarten wir eine Umsatzentwicklung von nominal + 9% und real + 3%. Für 2020 rechnen wir aus heutiger Sicht mit einem Umsatzwachstum von ca. + 5% auf ca. 145 Mrd. Euro, etwa in Höhe der erwarteten Preisentwicklung. Dies bedeutet eine reale Verstetigung des erreichten hohen Niveaus bei der Umsatzentwicklung.

Ein solch langanhaltendes Wachstum gab es in der Bauwirtschaft seit der Wiedervereinigung nicht. Es drängt sich geradezu die Frage nach der weiteren Perspektive auf.

\* Felix Pakleppa ist Hauptgeschäftsführer des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe.



Die Jahre nach dem Mauerfall waren vor allen Dingen durch eine Neu- und Wiederaufbauphase in den neuen Ländern geprägt, in der die Bauunternehmen sowohl in Personal als auch Geräte mit der Erwartung eines langanhaltenden Aufschwunges deutlich investiert hatten. Doch bereits im Jahr 1996 setzte ein Anpassungsprozess der Kapazitäten ein, begleitet von vielen Insolvenzen und einer Halbierung der Zahl der Beschäftigten. Erst das Jahr 2011 markiert einen Wendepunkt in der Entwicklung.

Seither hat die deutsche Bauwirtschaft bereits wieder über 130 000 Beschäftigte neu eingestellt. Die Bauunternehmen investieren auch wieder nachhaltig in Maschinen und Geräte. Seit 2010 haben sie diese Investitionen um 100% erhöht. Die Bauunternehmen treiben ihre Investitionen stärker voran als die übrigen Wirtschaftsbereiche.

### WAS GIBT DEN BAUUNTERNEHMEN NUN WIEDER DIESE ZUVERSICHT?

Gesperre Brücken, unzureichend sanierte Straßen, eine ins Alter gekommene Infrastruktur, ein Investitionsstau bei Schulen und Kitas und ein ungedeckter Wohnraumbedarf: Der Slogan »Deutschland ist gebaut« hatte sich Anfang der 2000er Jahre bei der Politik festgesetzt – und hat sich offensichtlich als unrichtig erwiesen. Deutschland hat einen erkennbar hohen Investitionsbedarf in Infrastruktur und Gebäude aber auch in den Breitbandausbau. Politisch ist das nun auch erkannt:

In dieser Legislaturperiode sind im Rahmen einer Wohnraumoffensive u.a. Maßnahmen zur Aktivierung von Bauland, der Planungsbeschleunigung und zum Baukindergeld beschlossen worden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus kann wieder unter Beteiligung des Bundes fortgeführt werden. Im Mietwohnungsbau soll eine, allerdings befristete, Sonderabschreibung den Wohnungsbau ankurbeln.

Die Sanierung der Infrastruktur ist über einen Investitionshochlauf angeschoben. Wurden bis 2015 noch ca. 10 Mrd. Euro jährlich in die Infrastruktur investiert, wurde das Budget bis 2020 auf über 15 Mrd. Euro angehoben.

### DIE VERBESSERUNG DIESER RAHMENBEDINGUNGEN ZEIGT WIRKUNG

Die Bauoffensive ist erlebbar: Wurden im Jahr 2010 gerade noch 160 000 Wohneinheiten fertiggestellt, so waren es 2017 und 2018 jeweils fast 300 000 WE. Jeder, der mit dem Auto unterwegs ist, kommt um sie nicht herum: die aktuell mehr als 500 Baustellen allein auf Autobahnen und Fernstraßen. Dazu bis zu 850 Baustellen pro Tag bei der Deutschen Bahn. Und die Bauoffensive braucht viel Personal. Personal, das wir stetig aufbauen und mit dem wir langfristig planen.

Die langanhaltende Investitionszurückhaltung hat schließlich dazu geführt, dass wir nun in allen Bereichen gleichzeitig »angreifen« müssen. Dies in der Zukunft zu vermeiden, verlangt, Rahmenbedingungen zu verstetigen, um ein adäquates, stetiges Investitionsniveau aufrecht zu erhalten.

Befristete Maßnahmen im Wohnungsbau, wie die Sonder-Afa, geben keine Sicherheit für einen nachhaltigen Kapazitätsaufbau. Gutachten zeigen, dass die Anpassung der linearen Afa dauerhaft von 2% auf 3% sachlich gerechtfertigt ist. Sie sollte umgesetzt werden.

Bei der Infrastruktur ist es erforderlich, dass trotz Ausbleiben der erwarteten Mauteinnahmen aus der geplanten Pkw-Maut nun die Investitionslinien bei der Infrastruktur bei gut 15 Mrd. Euro jährlich, wie auch im Bundesverkehrswegeplan 2030 veranschlagt, vom Bund weiter bereitgestellt werden. Die Steigerung ist ambitioniert, sowohl auf der Seite der öffentlichen Hand als auch bei der Umsetzung der Projekte durch die Bauwirtschaft.

Über viele Jahre hatte die öffentliche Hand ihre Planungskapazitäten deutlich niedrigeren Investitionsbudgets angepasst und Personal abgebaut. Hier kommt es nun darauf an, Bauherrenkompetenz zurück zu erlangen. Jetzt steht im Vordergrund, zügig baureife Projekte an den Start zu bringen. Die Bauwirtschaft hat daher die Initiativen des Verkehrsministeriums zur Gründung einer Infrastrukturgesellschaft und zur Planungsbeschleunigung begrüßt.

Die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte und die seit 2009 geltende Schuldenbremse haben zu einem Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur geführt. Während es Bund und Ländern gerade noch gelingt, den Verschleiß gegenzufinanzieren, ist dies bei den Kommunen seit über zehn Jahren nicht mehr gegeben. So konnten die Kommunen in den 1990er Jahren noch 70% der öffentlichen Bauausgaben stemmen, heute sind es nur noch 55%.

Der Investitionsrückstand der Kommunen liegt nach aktuellen Untersuchungen der KfW 2018 bei 138 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Schulen (inkl. Erwachsenenbildung) mit rd. 42,8 Mrd. Euro und die Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit rd. 36,1 Mrd. Euro machen wie auch in den Vorjahren den größten Anteil des wahrgenommenen Investitionsrückstands aus. Mit 31% bzw. 26% ist ihr Anteil am Gesamtinvestitionsrückstand sogar leicht angestiegen. Rund ein Zehntel des wahrgenommenen Investitionsrückstands entfällt mit ca. 14 Mrd. Euro weiterhin auf die öffentlichen Verwaltungsgebäude.

Die Handlungsspielräume bleiben eng, da die Verschuldung in den Kommunen nach wie vor hoch ist. Hier braucht es strukturelle Veränderungen, um Kommunen wieder in die Lage zu versetzen, zu investieren. Jede fünfte Kommune unterlag in den letzten beiden Jahren der Kommunalaufsicht und arbeitete



Felix Pakleppa

<sup>1</sup> DifU und KfW (2019), *KfW Kommunalpanel 2019*, Juni, verfügbar unter: difu.de/12625.

unter einem Haushaltssicherungskonzept. Insbesondere größere Städte sind davon betroffen. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung bedeutet dies, dass knapp ein Viertel der deutschen Bevölkerung in einer Kommune lebt, die aktuell unter einem Haushaltssicherungskonzept arbeitet.

Um die Kommunen wieder in die Lage zu versetzen, adäquat zu investieren, gibt es Anregungen der »Fratzcher-Kommission«, Kommunen zu entschulden, Planungskapazitäten interkommunal aufzustellen und den derzeit im Rahmen des letzten Konjunkturpaketes aufgelegten Kommunalinvestitionsfonds dauerhaft aufzulegen.<sup>2</sup> Diese Komponenten könnten die Investitionstätigkeit der Kommunen wieder nachhaltig beleben. Einzelne Bundesländer fahren jetzt Konzepte zur Entlastung der Kommunen. Beispielfähig kann hier das Land Hessen genannt werden, das kommunale Kassenkredite in Höhe von 4,9 Mrd. Euro übernommen hat.

Vor dem Hintergrund des hohen Investitionsstaus, der günstigen Finanzierungsbedingungen, gerade für die öffentliche Hand, begrüßen wir den Vorschlag des IW Köln zur Auflage eines investiven »Deutschlandfonds« über 450 Mrd. Euro für die nächsten zehn Jahre. Dies wäre eine klare Perspektive für einen weiteren Kapazitätsausbau.

Bei allen anstehenden politischen Entscheidungen, wie z.B. zum Klimaschutz, zum Gebäudeenergiegesetz, zum Mietrecht oder zur Grundsteuer sollten sich daraus ergebende Veränderungen auf die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit von Investitionen bedacht werden.

Vor dem Hintergrund der Konjunkturertrübung wurde vom ifo Institut schließlich auch die Frage gestellt, ob nicht jetzt die gesetzlichen Möglichkeiten geschaffen werden sollten, dass der Arbeitsminister im Krisenfall sofort mit der während der Finanzkrise erfolgreichen erweiterten Kurzarbeit reagieren kann.

Die Bauwirtschaft reflektiert angesichts der derzeitigen Auslastung nicht auf ein solches Instrumentarium. Gleichwohl verfügt sie über sehr positive Erfahrungen bei der Nutzung flexibler, von den Tarifvertragsparteien des Bauhauptgewerbes geschaffenen Instrumenten, zur Vermeidung von Kündigungen:

Die Bau-Tarifvertragsparteien konnten beobachten, dass das kalte und nasse Wetter in der Winterzeit zu einem Anstieg von Kündigungen führte. Wenn witterungsbedingt Aufträge nicht ausgeführt werden konnten, musste der Arbeitgeber bis dato das Lohnzahlungsrisiko tragen. Kündigungen wiederum führten zu erheblichen Einkommenseinbußen bei den Arbeitnehmern.

Vor diesem Hintergrund entwickelten die Bau-Tarifvertragsparteien das Konzept eines »Saison-Kurzarbeitergeldes«, das im Jahr 2006 vom Gesetzgeber umgesetzt wurde.

Gesetzliche und tarifliche Regelungen schaffen nun die notwendige Flexibilität, um die Winterzeit ohne Entlassungen überbrücken zu können. Die Lohnausfälle werden weitgehend durch das Saison-Kurzarbeitergeld kompensiert. Gleichzeitig setzt das sogenannte Zuschuss-Wintergeld einen Anreiz dafür, dass Arbeitnehmer nicht das, durch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanzierte, Saison-Kurzarbeitergeld in Anspruch nehmen, sondern stattdessen Arbeitszeitguthaben einsetzen. Dafür erhalten sie einen Zuschuss. Arbeitnehmer, die in der Schlechtwetterzeit arbeiten, erhalten ein sogenanntes Mehraufwands-Wintergeld.

Die Arbeitgeber erhalten eine Erstattung der von ihnen für die Saison-Kurzarbeiter gezahlten Sozialversicherungsbeiträge. Finanziert werden Zuschuss-Wintergeld, Mehraufwands-Wintergeld und Sozialaufwandserstattung durch eine von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam aufgebrachte Winterbauumlage, die von der brancheneigenen Sozialkasse für die Bundesagentur für Arbeit eingezogen wird.

Die Initiative der Bau-Tarifvertragsparteien war ein echter Erfolg. Schon die Evaluation der Regelung im ersten Jahr zeigte, dass die Winterarbeitslosigkeit in den Bauberufen 35% zurückgegangen ist. Die Arbeitslosenversicherung wurde um 320 Mio. Euro entlastet.

<sup>2</sup> Stellungnahme der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel »Stärkung von Investitionen in Deutschland«, 12. Dezember 2016, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-expertenkommission-staerkung-von-investitionen-in-deutschland.pdf?blob=publicationFile&v=4>.

Sebastian Link\* und  
Timo Wollmershäuser\*\*

## Zur Bedeutung der Kurzarbeit als wirtschaftspolitisches Instrument in Deutschland

In der aktuellen konjunkturellen Abschwächung gerät der Einsatz von Kurzarbeitsregelungen wieder verstärkt in den Fokus. Durch Kurzarbeit sollen Unternehmen, die sich einer vorübergehend schwachen Auftragslage gegenübersehen, durch eine Reduktion der Personalkosten entlastet werden. Gleichzeitig sollen die betroffenen Mitarbeiter und deren firmenspezifisches Wissen im Unternehmen gehalten werden. Sind die sozialrechtlichen Voraussetzungen nach §95f SGB II erfüllt<sup>1</sup>, wird betroffenen Arbeitnehmern aktuell ein Lohnersatz in Höhe von 60% des ausgefallenen des Nettoentgelts von der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgezahlt. Ist ein Kinderfreibetrag von mindestens 0,5 auf der Lohnsteuerkarte eingetragen, erhöht sich der Leistungssatz auf 67%. Die Kosten hierfür werden von der Arbeitslosenversicherung getragen. Die Bezugsdauer ist grundsätzlich auf zwölf Monate begrenzt und kann – wie im Zuge der großen Rezession geschehen – durch den Gesetzgeber auf bis zu 24 Monate ausgeweitet werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist das Kurzarbeitergeld damit einer der automatischen Stabilisatoren, der in einer konjunkturellen Schwächephase Lohn- und Gehaltseinbußen durch staatliche Transferleistungen zumindest teilweise kompensiert.

Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld wird in der Regel fast ausschließlich von Firmen in unternehmensnahen Wirtschaftszweigen in Anspruch genommen. Hiervon entfallen üblicherweise ca. 80% der Kurzarbeiter auf das Verarbeitende Gewerbe. Neben konjunkturellen Gründen kann Kurzarbeitergeld auch aufgrund von saisonalen Gründen (»Saisonkurzarbeit«) oder bei betrieblichen Restrukturierungen mit dauerhaftem Arbeitsausfall (»Transferkurzarbeit«) beantragt werden. Die nachfolgende Analyse betrachtet ausschließlich die konjunkturelle Kurzarbeit.

\* Dr. Sebastian Link ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

\*\* Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist Stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Leiter der Konjunkturforschung und -prognosen.

<sup>1</sup> Nach §95ff SGB II besteht Anspruch auf Kurzarbeitergeld, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt (aufgrund wirtschaftlicher Gründe oder eines unabwendbaren Ereignisses, vorübergehend, nicht vermeidbar und im jeweiligen Kalendermonat mindestens ein Drittel der Beschäftigten betreffend), im Betrieb mindestens ein Arbeitnehmer beschäftigt ist, das Arbeitsverhältnis der betroffenen Arbeitnehmer fortgesetzt werden soll und der Arbeitsausfall bei der Bundesagentur für Arbeit angezeigt worden ist.

### KURZARBEIT IN VERGANGENEN REZESSIONEN

Vor allem in der großen Rezession in Folge der Finanzkrise 2008/2009 kam die (konjunkturelle) Kurzarbeit massiv zum Einsatz. Auf dem Hochpunkt im Mai 2009 waren ca. 1,5 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit (vgl. Abb. 1). Dies entsprach mehr als 3,5% aller Erwerbstätigen in Deutschland. Hiervon waren ca. vier von fünf Kurzarbeiter im Verarbeitenden Gewerbe tätig, was mehr als 15% der Beschäftigten in diesem Wirtschaftsbereich entsprach. In einer Umfrage des ifo Instituts gaben seinerzeit mehr als die Hälfte der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe an, kurz zu arbeiten.

In der deutlich weniger starken Rezession 2012/2013 kam die (konjunkturell bedingte) Kurzarbeit ebenfalls zum Einsatz, wenngleich in weitaus geringerem Maße. Ausgehend von einem Tiefstand von ca. 34 000 im August 2012 verdreifachte sich die Zahl der Kurzarbeiter auf knapp über 103 000 (hiervon 85 000 im Verarbeitenden Gewerbe) im Januar 2013 (vgl. Abb. 2). Entsprechend stieg der Anteil der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe, die im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage davon berichteten, in Kurzarbeit zu sein, von 2,8% Mitte 2012 auf 5,6% zum Jahreswechsel 2012/2013.

### KURZARBEIT NIMMT SEIT ANFANG DIESES JAHRES WIEDER DEUTLICH ZU

Im Herbst 2019 droht der deutschen Wirtschaft erneut eine Rezession (vgl. Wollmershäuser 2019). Bereits seit einem Jahr sinkt die Wertschöpfung im exportorientierten Verarbeitenden Gewerbe. Mittlerweile mehren sich die Anzeichen, dass sich die Industrieschwäche auch auf andere Bereiche der deutschen Wirtschaft überträgt. So hat sich das Geschäftsklima in den Dienstleistungssektoren sowie im Baugewerbe in den vergangenen zwölf Monaten zum Teil deutlich verschlechtert. Dazu hat beigetragen, dass die Konjunkturschwäche ihre Spuren mittlerweile auf dem Arbeitsmarkt hinterlässt. Während die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe bereits seit dem Frühjahr sinkt, kam auch der bislang kräftige Zuwachs bei den privaten Dienstleistern und im Baugewerbe im Sommer zum Erliegen. Die Arbeitslosigkeit stieg im August bereits den vierten Monat in Folge.

Vieles spricht dafür, dass auch die Kurzarbeit zuletzt merklich zugenommen hat. Diese Entwicklung lässt sich allerdings nur sehr unzureichend aus der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit ableiten, da die Daten über realisierte Kurzarbeit erst mit einer Wartezeit von fünf Monaten veröffentlicht werden. Somit steht als aktuellste Realisation lediglich die Anzahl der konjunkturbedingten Kurzarbeiter im Februar 2019 zur Verfügung, die mit 28 000 noch recht niedrig ausfiel. Darüber hin-



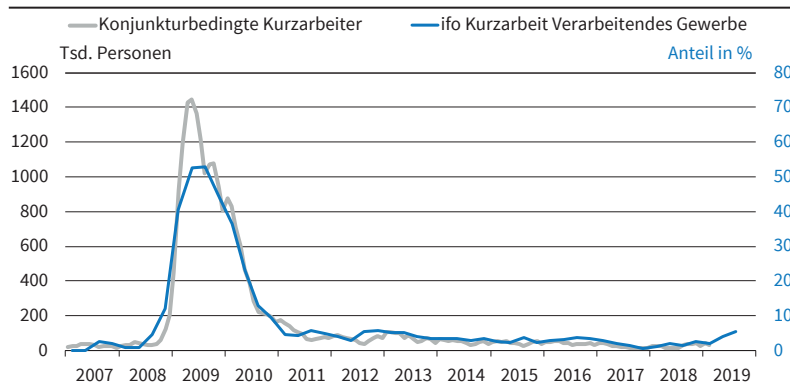
Sebastian Link



Timo Wollmershäuser

Abb. 1

Indikatoren zur Kurzarbeit

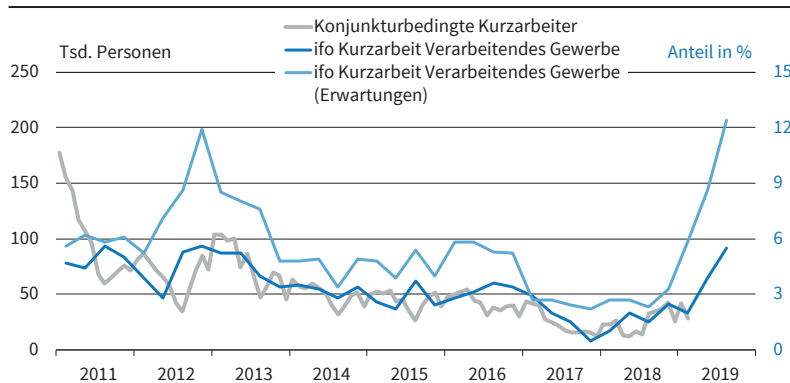


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA); ifo Konjunkturumfragen, September 2019.

© ifo Institut

Abb. 2

Indikatoren zur Kurzarbeit



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA); ifo Konjunkturumfragen, September 2019.

© ifo Institut

aus veröffentlicht die BA Hochrechnungen und Prognosen bis zum aktuellen Rand, die auf Basis vorläufiger Daten erstellt werden. Diese Prognosen sehen für September einen Anstieg auf 41 000 Kurzarbeiter vor. Tendenziell wurden diese Schätzungen in den vergangenen Monaten jedoch nach oben revidiert. Zum Beispiel ging die BA Ende Juni 2019 von 38 000 Kurzarbeitern im gleichen Monat aus, während sie inzwischen damit rechnet, dass 45 000 Arbeitnehmer im Juni in Kurzarbeit waren (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2019a; 2019b).

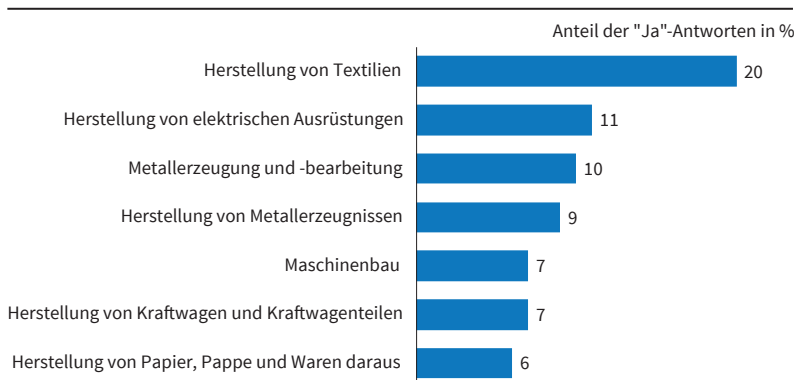
Im Gegensatz zu den offiziellen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit liegt das Ergebnis der ifo Umfrage zur Kurzarbeit ohne nennenswerte Zeitverzögerung vor. Der ifo Umfrage von September zufolge fahren derzeit 5,5% der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe Kurzarbeit. Auf seinem letzten Tiefstand Ende 2017 hatte der Anteil nur 0,5% betragen. Seitdem steigt er fast konti-

nuierlich an. Darüber hinaus erwarten 12,4% der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe Kurzarbeit in den kommenden drei Monaten. Damit hat die Anzahl der Unternehmen, die gegenwärtig angeben, kurz zu arbeiten, ein Niveau erreicht, das zuletzt auf dem Hochpunkt der Rezession 2012/2013 gemessen wurde. Wie zuvor beschrieben, stieg die Anzahl der Kurzarbeiter damals auf knapp über 100 000 Personen an. Angesichts dieser Erfahrung und des oben gezeigten engen statistischen Zusammenhangs zwischen der letztlich realisierten Anzahl der Kurzarbeiter und der ifo Umfrageergebnisse spricht vieles dafür, dass die tatsächliche Anzahl der sich aktuell in Kurzarbeit befindlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spürbar über den aktuellen Schätzwerten der Bundesagentur für Arbeit liegt.

Der ifo Umfrage zufolge konzentriert sich die Kurzarbeit in der deutschen Industrie gegenwärtig auf sieben Branchen (vgl. Abb. 3). Die Textilindustrie ist mit einem Anteil von 20% der Firmen am stärksten betroffen. Weiter folgen Unternehmen, die elektrische Ausrüstungen herstellen, mit einem Anteil von 11% und Firmen in der Metallerzeugung und -bearbeitung mit 10% sowie in der Herstellung von Metallerzeugnissen mit 9%. Im Maschinenbau sind es 7%, bei Autos und Autoteilen 7% und in der Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus 6% der Unternehmen.

Abb. 3

Wir haben zurzeit Kurzarbeit ...



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, September 2019.

© ifo Institut

## »RETTET« KURZARBEIT JOBS?

Während die Funktion der Kurzarbeit als automatischer Konjunkturstabilisator weitgehend unumstritten ist, wird in der wissenschaftlichen Literatur intensiv die Frage diskutiert, ob sie den Verlust von Arbeitsplätzen – insbesondere in der Großen Rezession – verhindert hat. Die überwiegende Mehrheit der Studien findet einen positiven Effekt von Kurzarbeit und führt einen Großteil des ausgebliebenen Anstiegs der Arbeitslosigkeit während der Krise 2008/2009 auf deren Einsatz zurück. So schätzen z. B. Boeri und Brücker (2011), dass die Kurzarbeitsregelung in der Großen Rezession ca. 400 000 Arbeitsplätze Deutschland erhalten hat. Vergleichbar finden Balleer et al. (2016), dass in der Großen Rezession durch Kurzarbeit ca. 466 000 weniger Jobs weggefallen sind als in einem Szenario ohne Kurzarbeit. Die diskretionäre Entscheidung des Gesetzgebers, die maximale Bezugsdauer auf 24 Monate zu verlängern, habe hierbei allerdings keinen weiteren positiven Effekt erzeugt.<sup>2</sup>

Hingegen argumentieren Burda und Hunt (2011) sowie Boysen-Hogrefe und Groll (2010), dass Kurzarbeit lediglich eine untergeordnete Rolle während der Großen Rezession gespielt hat und der ausgebliebene Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem auf den Einsatz von Arbeitszeitkonten bzw. Lohnzurückhaltung in der Zeit vor der Rezession zurückzuführen sei. Des Weiteren findet eine kleine Anzahl an Studien keinen kausalen Effekt von Kurzarbeit auf Beschäftigung (z. B. Bellmann und Gerner 2011; Kruppe und Scholz 2014).

<sup>2</sup> Weitere Studien zum positiven Effekt von Kurzarbeit auf Beschäftigung beinhalten z.B. Niedermayer und Tilly (2017) für Deutschland, Hijzen und Venn (2011) und Cahuc und Carcillo (2011) für verschiedene OECD-Staaten (inkl. Deutschland) sowie Cahuc et al. (2018) für Frankreich.

## LITERATUR

- Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2016), »Does short-time work save jobs? a business cycle analysis«, *European Economic Review* 84:99–122.
- Bellmann, L. und H.-D. Gerner (2011), »Reversed roles? wage and employment effects of the current crisis«, in: H. Immervoll, A. Peichl und K. Tatsiramos (Hrsg.), *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, Research in Labor Economics, Vol. 32, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 181–206.
- Boeri, T. und H. Brücker (2011), »Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession«, *Economic Policy* 26(68), 697–765
- Boysen-Hogrefe, J. und D. Groll (2010), »The German labour market miracle«, *National Institute Economic Review* 214(1), R38–R50.
- Bundesagentur für Arbeit (2019a), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen), Juli, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen), September, Nürnberg.
- Burda, M. und J. Hunt (2011), »What explains the German labor market miracle in the great recession?«, *Brooking Papers on Economic Activity*, Frühjahr, 273–319.
- Cahuc, P. und S. Carcillo (2011), »Is short-time work a good method to keep unemployment down?«, *Nordic Economic Policy Review* (1.1), 133–165.
- Cahuc, P., F. Kramarz und S. Nevoux (2018), »When short-time work works«, IZA Discussion Paper No. 11673.
- Hijzen, A. und D. Venn (2011), »The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–09 Recession«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115, OECD Publishing, Paris,
- Niedermayer, K. und J. Tilly (2017), »Employment and welfare effects of short-time work«, mimeo.
- Kruppe, T. und T. Scholz (2014), »Labour hoarding in Germany: employment effects of short-time work during the crises«, IAB Discussion Paper 17/2014.
- Wollmershäuser, T. (2019), »ifo Konjunkturprognose Herbst 2019: Deutscher Wirtschaft droht Rezession«, *ifo Schnelldienst* 72(17), 63–72.